



Toelatingsvoorwaarden voor derdelanders in België

**Een beschrijving van het overkoepelende EU-
rechtskader en vergelijking met andere EU-lidstaten**

Rapport | Februari 2015

Sarah Van den Broucke (HIVA-KU Leuven)

Onder leiding van

Dr. Johan Wets (HIVA-KU Leuven)

Peter De Cuyper (HIVA-KU Leuven)

Steunpunt Inburgering en Integratie



** Met dank aan bijdragen van reviewers Eric Somers (Kruispunt Migratie-Integratie), Dr. Dirk Vanheule (CeMIS), Dr. Joris Michielsen (CeMIS), Lieselot Vanduynslager (HIVA) en Peter De Cuyper (HIVA).*

Steunpunt Inburgering en Integratie

Consortium Universiteit Antwerpen (CeMIS), Katholieke Universiteit Leuven (HIVA),
Universiteit Gent (SDL) en Universiteit Hasselt (SEIN)
Lange Nieuwstraat 55
B-2000 Antwerpen

www.steunpuntieni.be
steunpuntieni@uantwerpen.be

INHOUD

INHOUD	1
LIJST VAN FIGUREN & TABELLEN	4
LIJST VAN AFKORTINGEN	5
INLEIDING	6
KADER VAN HET ONDERZOEK, ONDERZOEKSVRAGEN EN DOELSTELLINGEN	8
1. Verscheidenheid in volume en compositie van immigratie naar EU-lidstaten	8
2. Het beheer van volume en compositie van de instroom door toelatingsbeleid	11
3. Concrete onderzoeksvragen	11
4. Een link tussen toelatingsbeleid en instroom? Insteek voor verder onderzoek	14
METHODOLOGIE	15
1. Conceptualisering en afbakening van het onderzoeksonderwerp	15
2. Operationalisering	20
3. Informatieverzameling, inhoudelijke analyse en rapportering	22
DEEL I. TOELATINGSBELEID IN BELGIË ONDER DE LOEP	24
1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden	25
2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie	28
3. Indeling naar verblijfsduur	29
3.1 Kort verblijf	29
3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf	30
3.3 Onbeperkt verblijf en vestiging	31
4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging	34
4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders	34
4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers	38
4.3 Gezinshereniging van derdelanders met Belgen	40
5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie	43
5.1 Werknemers	43
5.2 Zelfstandigen	48
5.3 Hooggekwificeerden en andere begunstigde arbeidsmigranten	50
6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie	56
DEEL II. EEN OVERKOEPELEND EU-KADER	61
Inleiding	61
1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden	67

2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie	69
3. Indeling naar verblijfsduur.....	70
3.1 Kort verblijf.....	70
3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf	70
3.3 Onbeperkt, permanent verblijf	70
4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging.....	74
4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders	75
4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers.....	79
4.3 Gezinshereniging van derdelanders met burgers van de lidstaat	82
5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie	83
5.1 Onderzoekers	87
5.2 Hooggekwificeerden.....	89
5.3 Seizoenarbeiders	92
5.4 Overplaatsing binnen een onderneming.....	94
6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie	97
 DEEL III. EEN VERGELIJKING TUSSEN EU-LIDSTATEN	 100
1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden	101
2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie	104
3. Onderscheid naar verblijfsduur	106
3.1 Kort verblijf.....	107
3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf	107
3.3 Onbeperkt, permanent verblijf	107
<i>Tussentijdse bevindingen: permanent verblijfsrecht in Europese lidstaten</i>	<i>111</i>
4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging.....	112
4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders	113
4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers.....	133
4.3 Gezinshereniging van derdelanders met burgers van de desbetreffende lidstaat	134
<i>Overzicht: Criteria gezinshereniging tussen derdelanders</i>	<i>137</i>
<i>Tussentijdse bevindingen: gezinshereniging in Europese lidstaten</i>	<i>138</i>
5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie	142
5.1 Werknemers.....	143
5.2 Zelfstandigen	159
5.3 Gekwalificeerde en hooggekwificeerde arbeidskrachten	162
<i>Overzicht: criteria voor toelating van buitenlandse werknemers</i>	<i>172</i>
<i>Tussentijdse bevindingen: toelating van arbeidsmigranten in Europese lidstaten</i>	<i>173</i>
6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie	177
<i>Tussentijdse bevindingen: toelating van buitenlandse studenten in Europese lidstaten</i>	<i>180</i>

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	181
1. Opzet van het onderzoek	181
2. Toelatingscriteria in België in vergelijking met andere EU-lidstaten, binnen een overkoepelend Europees regulerend kader.....	184
3. Algemene trends in het toelatingsbeleid voor derdelanders in Europa	193
4. Een link tussen toelatingsbeleid en instroom? Insteek voor verder onderzoek	198
BIBLIOGRAFIE	199

LIJST VAN FIGUREN & TABELLEN

Figuren

Figuur 1.	Absoluut aantal eerste verblijfsvergunningen naar verblijfsreden per lidstaat (2013)	8
Figuur 2.	Relatief aandeel afgeleverde eerste verblijfsvergunningen naar verblijfsreden op totaal afgeleverde eerste verblijfsvergunningen, per lidstaat	9
Figuur 3.	Kaart Schengenzone (sinds 1 juli 2013)	102
Figuur 4.	Quotaruimte per verblijfs categorie in Oostenrijk (2007-2013)	132
Figuur 5.	Salarisdrempels en verhouding salarisdrempel / bruto-jaarsalaris voor Europese Blauwe Kaart, per lidstaat	165
Figuur 6.	Aanwezigheid van specifiek verblijfsregime voor hooggekwalificeerden in EU-lidstaten	167

Tabellen

Tabel 1.	Overzichtstabel toelatingscriteria gezinshereniging, tewerkstelling, zelfstandige beroepsactiviteit, studiedoeleinden en permanent verblijf derdelanders in België	57
Tabel 2.	Benaderende inkomensgrens vereiste bestaansmiddelen voor gezinshereniging	121
Tabel 3.	Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met derdelander per lidstaat	137
Tabel 4.	Materiële vereisten voor gezinshereniging met derdelander	137
Tabel 5.	Minimumverblijfsperiode voor gezinshereniger die onderdaan is van derde land en in lidstaat verblijft	137
Tabel 6.	Pre-vertrek integratievereisten voor gezinshereniging met derdelander	138
Tabel 7.	Salarisdrempels voor Europese Blauwe Kaart per lidstaat (bedragen 2014)	166
Tabel 8.	Voorbeeld puntensysteem 'Zeer Hooggekwalificeerde werknemers' in Oostenrijk	170
Tabel 9.	Gehanteerde nationale selectiemechanismen voor toelating werknemers uit derde landen	172
Tabel 10.	Arbeidsvraag-gestuurd versus Arbeidsaanbod-gestuurde systemen voor toelating werknemers uit derde landen	173
Tabel 11.	Benaderende bedragen voldoende financiële middelen voor buitenlandse studenten (zonder personen ten laste), per lidstaat	178

LIJST VAN AFKORTINGEN

AT	Oostenrijk
BE	België
BIVR	Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister
CY	Cyprus
DE	Duitsland
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMN	Europees Migratienetwerk
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
FR	Frankrijk
IOM	International Organisatie voor Migratie
KMI	Kruispunt Migratie-Integratie
NL	Nederland
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PL	Polen
PT	Portugal
SE	Zweden
SI	Slovenië
TCN	Third Country National

INLEIDING

Migratie bestaat in de Europese Unie uit vrije mobiliteit van EU-burgers en immigratie van niet-EU-burgers of zogenaamde 'derdelanders'. Dit rapport gaat in op deze laatste groep en vertrekt vanuit de waarneming dat **immigratiestromen van derdelanders** naar de EU worden gekenmerkt door **verscheidenheid tussen de EU-lidstaten**, zowel in het aantal immigranten (volume van de instroom) als in de officiële verblijfsdoeleinden gereflecteerd in verblijfstatuten (compositie van de instroom). Zo zijn er landen waar het merendeel van de instromende derdelanders arbeidsmigranten zijn, terwijl in andere landen - zoals België - gezinshereniging het voornaamste migratiekanaal blijkt te zijn.

De toekenning van verblijfsrecht onder een bepaald verblijfsstatuut is onderhevig aan de toelatingscriteria die de gastlidstaat hanteert. Dit **toelatingsbeleid**, en dan specifiek voor verblijfstatuten met betrekking tot gezinshereniging, tewerkstelling, zelfstandige beroepsactiviteiten en studies, vormt het onderwerp van deze studie.

Door het in kaart brengen van toelatingscriteria, beoogt dit rapport inzicht te bieden in de manier waarop EU-lidstaten de instroom van derdelanders trachten te beheren.

De in dit rapport geboden **vergelijking** van het toelatingsbeleid in **België** met het toelatingsbeleid in een aantal **andere EU-lidstaten**, kan een leidraad zijn naar een deel van het antwoord op de vraag waarom lidstaten zo verschillen in het aandeel gezinshereniging, arbeidsmigratie of studiemigratie in hun instroom. Men dient evenwel te erkennen dat toelatingsbeleid slechts één aspect is in een complex samenspel van factoren die een opportuniteitsstructuur en migratieprocessen determineren. Dat een land meer of minder arbeidsmigratie dan wel gezinshereniging ervaart, is onderhevig aan de economische context en arbeidsmarktopportunities, het bestaan van sociale en familiale netwerken tussen landen, en vele andere factoren. Echter, ongeacht de werkelijke reden van vertrek uit een land van herkomst en aantrekking tot een welbepaald land in de EU, kunnen overheden van ontvangende landen door **toelatingsbeleid** een zekere **intermediërende rol** spelen **in een migratieproces**, door **barrières of opportuniteiten** te creëren.

Als bijkomende dimensie in dit onderzoek wordt ook het **Europees regelgevend kader** voor toelating van derdelanders gepresenteerd. Toelatingsbeleid van EU-lidstaten is immers niet langer een puur nationale bevoegdheid, er zijn bepaalde gemeenschappelijke regels supranationaal vastgelegd. Het is derhalve relevant te bestuderen hoe de EU bepaalde **toelatingsrechten van derdelanders garandeert** op

een Europees niveau en de **bewegingsruimte van nationale overheden beperkt** om de instroom van derdelanders in hun lidstaat te beheren.

Vanuit deze doelstellingen volgen onderstaande **centrale onderzoeksvragen**:

- *Welke voornaamste toelatingscriteria gelden er actueel in België voor derdelanders onder de migratiecategorieën 'gezinshereniging', 'arbeidsmigratie' en 'studiemigratie'?*
- *Welk overkoepelend EU-rechtskader voor toelatingsbeleid van derdelanders is op dit moment van kracht en welke voornaamste criteria zijn hierin vastgelegd?*
- *Hoe verhouden de huidige toelatingsregels in België zich tot andere EU-landen? Wat zijn de belangrijkste verschillen en gelijkenissen?*

Deze centrale onderzoeksvragen zijn het uitgangspunt voor de **opbouw van dit rapport**, met name in drie rapportdelen vanuit respectievelijk een Belgisch perspectief, Europees perspectief en comparatief perspectief. Het rapport vangt aan met een inleidend hoofdstuk waarin het **kader van het onderzoek, onderzoeksvragen en doelstellingen** worden uiteengezet. Hierin worden cijfers gepresenteerd over de instroom van derdelanders naargelang verblijfsstatuten en geven specifieke sub-onderzoeksvragen aan welke toelatingscriteria bestudeerd worden. In het volgende hoofdstuk wordt de **methodologie** van de studie toegelicht, met name conceptualisering en afbakening van het onderzoeksonderwerp, methodologische keuzes en de wijze van informatieverzameling en rapportering. In **Deel I. Toelatingsbeleid in België onder de loep**, wordt een overzicht geboden van de voornaamste toelatingscriteria voor de geselecteerde categorieën derdelanders. Dit deel bestaat uit **zes thematische hoofdstukken**: 1) Toegangsregels, 2) Algemene verblijfsregulering, 3) Onderscheid naar verblijfsduur, 4) Toelatingscriteria voor gezinshereniging, 5) Toelatingscriteria voor arbeidsmigratie en 6) Toelatingscriteria voor studiemigratie. **Deel II. Een overkoepelend EU-kader** beschrijft aan de hand van dezelfde structuur volgens deze zes thematische hoofdstukken, welke Europese regelgeving actueel van kracht is inzake toelating van derdelanders en welke voornaamste toelatingscriteria hierin zijn vastgelegd. In **Deel III. Een vergelijking tussen EU-lidstaten** volgt tenslotte voor deze zes thematische onderdelen een vergelijking van het toelatingsbeleid gehanteerd in negen andere lidstaten met de toelatingsregels in België. In de **Conclusies** tenslotte worden zowel een samenvatting van tussentijdse bevindingen, als een inschatting van de huidige trend in toelatingsbeleid voor derdelanders in Europa gepresenteerd.

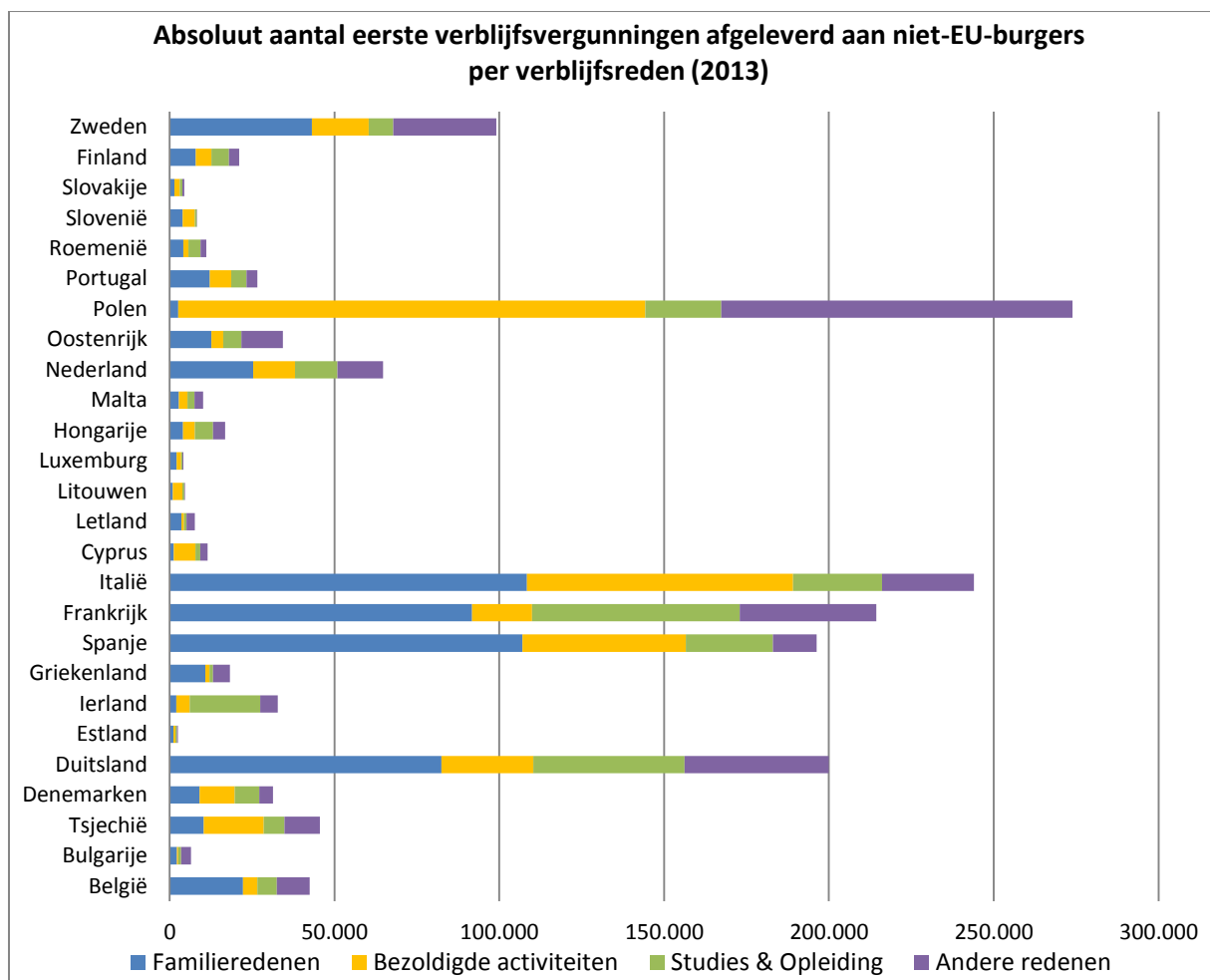
Dit rapport kwam tot stand binnen Werkpakket 1 van het Steunpunt Inburgering & Integratie onder leiding van Dr. Johan Wets en Peter De Cuyper, en met dank aan Eric Somers (Kruispunt Migratie-Integratie), Dr. Dirk Vanheule (CeMIS), Dr. Joris Michielsen (CeMIS), Lieselot Vanduynslager (HIVA) en Peter De Cuyper (HIVA) die door review van hoofdstukken een gewaardeerde bijdrage leverden.

KADER VAN HET ONDERZOEK, ONDERZOEKSVRAGEN EN DOELSTELLINGEN

1. Verscheidenheid in volume en compositie van immigratie naar EU-lidstaten

Immigratiestromen van onderdanen van derde landen oftewel 'derdelanders' naar de Europese Unie, worden gekenmerkt door **verscheidenheid tussen de EU-lidstaten**. Deze verscheidenheid heeft betrekking op zowel het '**volume**' van instroom als gehanteerde verblijfsstatuten. Naar dit laatste wordt in de literatuur verwezen als de '**compositie**' van immigratiestromen (Czaika & De Haas, 2013, p.490). Deze statuten reflecteren het officiële verblijfsdoeleinde van de immigrant. Dit rapport zal ingaan op verblijfsdoeleinden van langere duur (langer dan drie maanden) en niet op kort verblijf.

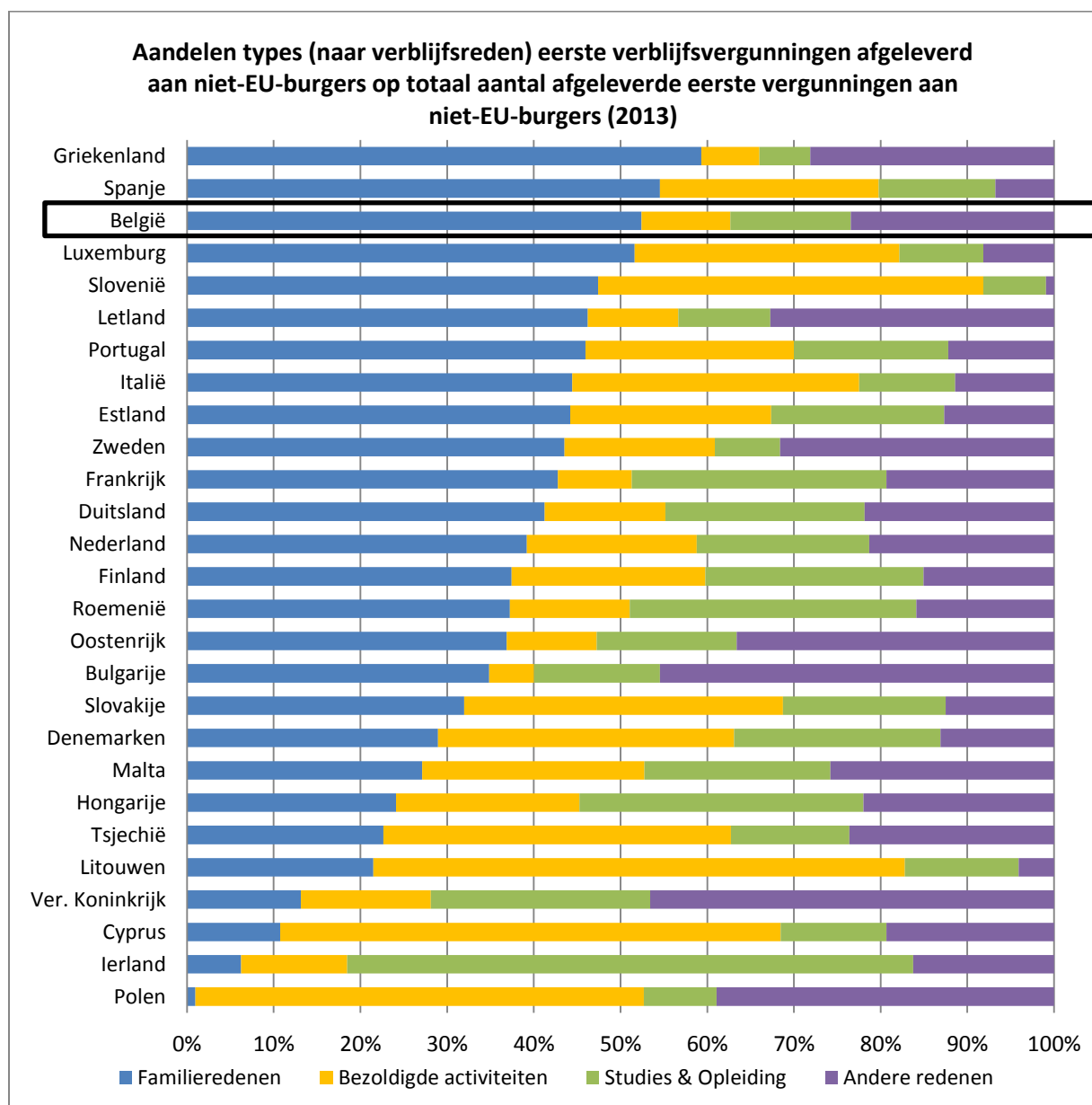
Onderstaande grafieken op basis van gegevens van Eurostat beschrijven deze variatie in aantallen (figuur 1) en aandelen van afgeleverde eerste verblijfsvergunningen (figuur 2), ingedeeld in categorieën van officiële verblijfsdoeleinden: familierechten, bezoldigde activiteiten (arbeidsmigratie), studies of opleiding en tenslotte 'andere redenen'.



Figuur 1. Absoluut aantal eerste verblijfsvergunningen naar verblijfsreden per lidstaat (2013) (Bron: Eurostat [migr_resfas]– Bewerking HIVA)

(* Kroatië, de 28^e EU-lidstaat sinds 1 juli 2013, werd niet mee opgenomen wegens onvolledigheid en onvergelykbaarheid van cijfers)

(** Het Verenigd Koninkrijk is omwille van de schaal niet opgenomen in figuur 1. Volgende cijfers zijn voor dit land gerapporteerd 'Familiereleden': 95.028, 'Bezoldigde Activiteiten': 108.552, 'Studies & Opleiding': 183.197, 'Andere redenen': 337.471)(Eurostat [migr_resfas])



*Figuur 2. Relatief aandeel afgeleverde eerste verblijfsvergunningen naar verblijfsredenen op totaal afgeleverde eerste verblijfsvergunningen, per lidstaat(2013)
(Bron: Eurostat [migr_resfas]– Bewerking HIVA)*

(* Kroatië, de 28^e EU-lidstaat sinds 1 juli 2013, werd niet mee opgenomen wegens onvolledigheid en onvergelykbaarheid van cijfers)

Hoewel er naar harmonisatie van Europese data gestreefd wordt, blijft er echter sterke variatie mogelijk in de invulling van deze categorieën door de lidstaten, waardoor de **cijfers moeilijk vergelijkbaar** zijn onder de lidstaten. Onder 'andere redenen' valt bijvoorbeeld een amalgaan aan mogelijke andere statuten, zoals asiel en beschermingsstatuten, etnische afstammelingen, etc. Echter niet alle lidstaten nemen

asielzoekers op in immigratiecijfers. Ook onder 'arbeidsmigratie' is een uiteenlopende invulling mogelijk, onder andere wat betreft het al dan niet opnemen van tijdelijke migranten zoals seizoenarbeiders, die ook één of andere vorm van vergunning krijgen, maar door sommige landen wel en door andere niet worden gerekend tot immigranten. Om een voorbeeld te geven, het leeuwendeel van de grote migratie-instroom van derdelanders in Polen betreft tijdelijke werknemers in een seizoenarbeidsregeling. Als men deze tijdelijke werknemers (met verblijf van max. zes maanden) uit de statistieken zou nemen, zou Polen terugvallen naar een niveau onder de 50.000 afgeleverde verblijfsvergunningen in 2013, wat een heel ander beeld geeft dan in figuur 1.

Desondanks geven migratiecijfers als deze een voorzichtige indicatie van de wezenlijke verscheidenheid van de compositie van de immigratiestromen naargelang verblijfsdoeleinde. Zo ziet men in figuur 2 in een oogopslag in welke landen een meer dan gemiddeld groot aandeel gezinsherenigers binnenstromen (vb. Griekenland, Spanje, België, Luxemburg) of waar het aandeel economische instromers relatief groter is dan in andere lidstaten (vb. Litouwen, Cyprus, Polen, Slovenië, Tsjechische Republiek).

Volgens deze cijfers van Eurostat had in **België** bijna **53%** van de verblijfsvergunningen afgeleverd aan nieuwkomers in 2013 betrekking op **gezinshereniging, 14%** waren voor **studies** of opleiding, **10%** voor **bezoldigde activiteiten**, en 23% voor 'andere verblijfsredenen'. Als kanttekening moet hier worden benadrukt dat dit het verblijfsstatuut betreft, en dit niet betekent dat slechts 10% van de nieuwkomers tewerkgesteld is in België (immers ook familiemigranten en andere statuten hebben het recht om te werken). Als we België specifiek zouden vergelijken met bijvoorbeeld buurland Nederland, is er een duidelijk verschil in compositie van de instroom waar te nemen. In Nederland maakt gezinshereniging 39% uit van alle verblijfsvergunningen afgeleverd aan nieuwkomers in 2013, studies of opleiding hadden een aandeel van 20% en ook bezoldigde activiteiten bedroegen 20% van het totaal.

2. Het beheer van volume en compositie van de instroom door toelatingsbeleid

De geïllustreerde variatie in voornaamste verblijfsdoeleinden van derdelanders in de verschillende EU-lidstaten, kan door een veelheid aan factoren bepaald worden, zoals bijvoorbeeld de aantrekkelijkheid van de economie of het onderwijssysteem van de ontvangende lidstaat, of het bestaan van uitgebreide sociale en familiale netwerken tussen een lidstaat en bepaald land van herkomst waardoor volgmigratie in stand wordt gehouden. In dit rapport is **toelatingsregelgeving** echter de insteek om een deel van de verklaring te bieden voor deze variatie tussen lidstaten. Ongeacht de werkelijke reden van vertrek uit een land van herkomst en reden voor aantrekking tot een welbepaald land in de Europese Unie, speelt **toelatingsbeleid** in een staat, dat zowel **barrières** als **opportunities** kan creëren, immers een **intermediërende rol in een migratieproces**. De variatie in het gebruik van deze verschillende migratiekanalen doet vermoeden dat er significante verschillen bestaan in toelatingscriteria die EU-lidstaten hanteren.

Deze studie biedt een **overzicht van toelatingsbeleid**, als één aspect dat deel uitmaakt van het complex samenspel van factoren die een opportuniteitsstructuur en migratieprocessen determineren. Door het in kaart brengen van toelatingscriteria, beoogt dit rapport inzicht te bieden in de manier waarop **EU-lidstaten de instroom van derdelanders trachten te beheren**.

3. Concrete onderzoeksvragen

Zoals beschreven in de Inleiding, is dit rapport gericht op het in kaart brengen van het toelatingsbeleid voor derdelanders in België, in vergelijking met andere Europese landen, en dit binnen het overkoepelende kader van de EU-regelgeving. De volgende **hoofdonderzoeksvragen** staan centraal:

- *Welke voornaamste toelatingscriteria gelden er actueel in België voor derdelanders onder de migratiecategorieën 'gezinshereniging', 'arbeidsmigratie' en 'studiemigratie'?*
- *Welk overkoepelend EU-rechtskader voor toelatingsbeleid van derdelanders is op dit moment van kracht en welke voornaamste criteria zijn hierin vastgelegd?*
- *Hoe verhouden de huidige toelatingsregels in België zich tot andere EU-landen? Wat zijn de belangrijkste verschillen en gelijkenissen?*

Deze laatste vraag werd onderverdeeld in **specifieke sub-vragen** die in onderstaande kader worden opgesomd. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat ervoor gekozen werd de aandacht te richten op **initiële toelatingscriteria** (voorwaarden voor de uitreiking van de eerste verblijfvergunning) en niet op verblijfsrechtelijke voorwaarden voor verlenging, of waaraan de persoon in kwestie blijvend moet voldoen tijdens een periode

van voorwaardelijk verblijf, of die moeten vervuld worden na aankomst (zoals bijvoorbeeld bepaalde post-aankomst integratieverplichtingen).

Deze studie behandelt slechts enkele van de mogelijke categorieën verblijfsstatuten. Dit betreft echter in geen geval alle mogelijke bestaande migratiekanalen. Dit rapport zal niet ingaan op categorieën die betrekking hebben op beschermingsstatuten (asielzoekers, vluchtelingen, subsidiaire bescherming, etc.), irreguliere migratie, korte verblijven (toerisme, privébezoek etc.) e.a., die echter ook kanalen kunnen vormen voor immigratie met het oog op langdurig of permanent verblijf.

a) ALGEMENE TOELATINGSCRITERIA VOOR DERDELANDERS

- Welke **algemene voorwaarden** – over verschillende categorieën heen – zijn courant in het toelatingsbeleid van de bestudeerde lidstaten?

b) TOELATING VOOR GEZINSHERENIGING

- Hoe verschillen landen wat betreft **familieleden die in aanmerking komen**?
- Hoe verschillen landen wat betreft de **minimumverblijfsperiode van de sponsor**, alvorens deze een familielid mag overbrengen?
- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** en **(ziektezorg-) verzekeringsvereisten**?
- Welke landen stellen **pre-vertrek integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen hanteren een **quotasysteem** voor gezinshereniging?

c) TOELATING VOOR ARBEIDSMIGRATIE

Werknemers

- Welke landen hanteren een **vraag- en werkgever-gestuurd systeem** (verblijf verbonden aan een specifieke job) en welke landen hanteren een **aanbod-gestuurd systeem** (op basis van arbeidskrachtaanbod in plaats van jobaanbieding)?
- Welke landen hebben een **quotasysteem, arbeidsmarkttest, knelpuntberoepenlijst of puntensysteem** om de instroom van buitenlandse werknemers af te stemmen op de noden van de binnenlandse arbeidsmarkt?
- Welke landen stellen vereisten om de **arbeidsvoorwaarden van werknemers** te garanderen en markt te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van arbeidskrachten uit derde landen?

Zelfstandige beroepsuitoefenaars

- Welke landen vereisen dat de beroepsactiviteit, het ondernemingsproject of de investering **nationale economische belangen** dient?
- Welke landen vereisen bewijsstukken (vb. beschikbare fondsen, businessplannen, etc.) om de **haalbaarheid/winstgevendheid** van de zelfstandige beroepsactiviteit of onderneming in te schatten?

Begunstigde categorieën

- Voor welke categorieën 'economische migranten' worden **aparte (begunstigde) toelatingsregimes** gehanteerd? (vb. Hooggekwalficeerden, Onderzoekers, etc.)

d) TOELATING VOOR STUDIEMIGRATIE

- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** of **(ziektezorg)verzekeringsvereisten**?
- Welke landen stellen **pre-vertrek integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen voorzien in de mogelijkheid voor studenten om **na hun studies tijdelijk in het land te blijven om een job te zoeken of onderneming op te starten**?

e) VOORWAARDEN VOOR PERMANENT VERBLIJF OF VESTIGING?

- (Hoe) Verschillen landen wat betreft de **minimum termijn reeds wettig verbleven** in het land?
- Welke landen stellen **integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** of **(ziektezorg)verzekeringsvereisten**?

4. Een link tussen toelatingsbeleid en instroom? Insteek voor verder onderzoek

Inzicht verwerven in barrières en opportuniteiten voor migratie is relevant voor de interpretatie van trends in immigratiestromen naar België en andere EU-lidstaten. Het lijkt immers aannemelijk dat de mogelijkheden en barrières voor toelating tot bestemmingslanden een effect hebben op het gebruik van migratiekanalen. Het toelatingsbeleid is immers opgevat vanuit de beleidsintentie om immigratie te beheren, met andere woorden met een achterliggende doelstelling de instroom te beïnvloeden. Men kan derhalve verwachten dat **wijzigingen van toelatingsbeleid** potentieel een **invloed** uitoefenen op de **compositie** van de totale immigratiestroom naar **verblijfscategorieën** en bijhorende rechten en plichten. Specifieke toelatingscriteria kunnen potentieel ook compositie-evoluties teweeg brengen in termen van **gendersamenstelling, herkomstlanden, opleidingsniveaus en socio-economische samenstelling** van de instroom van nieuwe migranten (Czaika & De Haas, 2013, p.490).

Het onderzoeken van de relatie tussen toelatingsbeleid (slechts één van de vele verklarende factoren voor migratiestromen) en de effectieve instroom in een land (de afhankelijke variabele die men zou willen verklaren, en die overheden trachten te beheren) valt echter buiten de mogelijkheden en omvang van deze studie. Effecten van specifieke toelatingscriteria op het volume van instroom en de compositie daarvan, in termen van verblijfsstatuut, herkomstlanden, gendersamenstelling, opleidingsniveau of socio-economische status, kunnen het onderwerp zijn van verder onderzoek. Concrete voorbeelden hiervan zijn potentiële toekomstige onderzoeksvragen als:

- *"Heeft de introductie van minimum inkomensvereisten voor toelating, een verandering in de gemiddelde socio-economische status van immigranten tot gevolg?"*
- *"Heeft de gefaciliteerde toelating voor hooggekwadificeerden een effect op het aandeel derdelanders afkomstig uit bepaalde herkomstlanden of op de gendersamenstelling van de instroom?"*
- *"Leiden pre-vertrek taaltesten voor toelating tot een daling van het aandeel ongeschoolde of analfabete immigranten?"*

Het in kaart brengen van achterliggende factoren van migratiestromen maakt deel uit van **migratiemonitoring**, dat een centraal werkpakket vormt van het Steunpunt Inburgering en Integratie waarvan dit onderzoek uitgaat. Kennis van wijzigende volumes en composities van migratiestromen, en de factoren die deze beïnvloeden, is cruciaal opdat het **integratiebeleid zich steeds kan aanpassen aan wie instroomt** (het doelpubliek) door tegemoet te komen aan specifieke integratienoden die samengaan met diverse profielen.

METHODOLOGIE

Dit onderzoek heeft een sterk exploratief en descriptief karakter. De algemene doelstelling van de ondernomen studie was het verkennen, in kaart brengen en vergelijken van toelatingsbeleid voor derdelanders. Effecten of impact van het beschreven toelatingsbeleid vallen buiten het bestek van dit rapport, maar kunnen het onderwerp vormen van verder onderzoek.

1. Conceptualisering en afbakening onderzoeksonderwerp

1.1 Definitie migratiebeleid en keuze voor sub-component 'Toelatingsbeleid'

Migratiebeleid kan breed **gedefinieerd** worden als *"regels (wetten, reguleringen en andere maatregelen) die nationale staten definiëren en uitvoeren met het oog op het beïnvloeden van het volume, de herkomst, richting en samenstelling van migratiestromen."* (Czaika & De Haas, 2013, p.489).

In de context van de Europese Unie verwijst **internationale immigratie** naar migratiestromen van buiten de EU, bestaande uit personen die geen burger zijn van één van de lidstaten, d.i. niet-EU-burgers. Deze zijn in de literatuur en het beleid ook bekend als 'Third Country Nationals' (TCN) oftewel 'derdelanders'. **Mobiliteit** daarentegen verwijst naar burgers van EU-lidstaten (en hun gezinsleden) die gebruik maken van het recht op **vrij verkeer van Unieburgers**. Tussen 'migratie' van niet-EU-burgers en 'mobiliteit' (vrij verkeer) van EU-burgers (en hun gezinsleden), bestaat een belangrijk wettelijk, sociaal en politiek onderscheid op EU-niveau. **Dit onderzoek beperkt** zich tot regelgeving voor **immigratie van derdelanders**, aangezien interne mobiliteit van Unieburgers in strikte termen niet als migratie kan gekenmerkt worden, omdat dit een basisrecht op vrij verkeer betreft. Bovendien wordt mobiliteit bijna volledig supranationaal op EU-niveau gereguleerd, terwijl immigratiebeleid nog veeleer een nationale bevoegdheid betreft waarin lidstaten onderling wezenlijk kunnen verschillen.

Migratiebeleid is een zeer breed beleidsdomein en omvat een veelheid aan sub-domeinen zoals grenscontrole, toegang- en verblijfsregels voor wettelijke migratie, strijd tegen illegale migratie, integratiebeleid, terugkeerbeleid, etc. In deze studie werd, vanuit de belangstelling voor opportuniteitsstructuren in migratieprocessen, gekozen voor een focus op **toelatingsbeleid** (in het beleidsjargon '**admission policies**' of '**legal entry & stay**').

Andere componenten van migratiebeleid – zoals **grens- en grondgebied-controle, integratiebeleid, naturalisatie, terugkeerbeleid, emigratiebeleid**, etc. - werden in deze studie dus **niet onderzocht**. De externe dimensie van migratiebeleid, zoals de

samenwerking met landen van herkomst (bijvoorbeeld in de vorm van vrijstelling van visaregimes of bilaterale akkoorden over tewerkstelling), is evenmin onderzocht. De **afbakening tot wettelijke migratie, sluit ook irreguliere of illegale migratie** (zoals vb. slachtoffers mensenhandel, vb. mensen zonder wettige verblijfsvergunning, vb. regularisatiebeleid) **uit van het onderwerp van dit onderzoek.**

Een bijkomende afbakening van het onderzoeksonderwerp is de keuze om **asiel- en beschermingsbeleid niet mee op te nemen in de studie.** De voorwaarden voor toekenning van verblijfsstatuten als asielzoeker of vluchteling en alternatieve beschermingsstatuten (vb. subsidiaire bescherming) die verblijfsrecht bieden, werden niet onderzocht omdat deze verblijfsregulering onder een **ander wetgevend beleidskader** valt dan 'wettelijke migratie'. Men spreekt dan ook vaak van asielbeleid apart van migratiebeleid, al kunnen deze in dezelfde wetten verankerd zijn. Bovendien is er op vlak van asielbeleid in tegenstelling tot toelatingsbeleid voor wettelijke migratie, een sterkere rol voor het EU-beleidsniveau weggelegd, hoewel het ook hier een complexe verwevenheid van nationale en EU beleid blijft. Hierbij aansluitend zal ook **niet ingegaan** worden op de regels voor **bijzondere kwetsbare groepen** (vb. slachtoffers van mensenhandel, vb. ongeleide minderjarigen), die in de praktijk slechts een zeer beperkt volume van een immigratiestroom uitmaken. In de volgende paragraaf wordt de verdere inhoudelijke afbakening van het studie-onderwerp binnen 'toelatingsbeleid' beschreven.

1.2 Inhoudelijke focus binnen toelatingsbeleid

Het is conceptueel problematisch om 'nationaal toelatingsbeleid voor immigranten uit derde landen' te vatten als één uni-dimensioneel concept. Een **disaggregatie** naar submaatregelen en **specificatie van de migrantengroep waarop de maatregelen van toepassing zijn**, is noodzakelijk aangezien migratiebeleid een 'mixed bag' is van vaak incoherente en tegenstrijdige maatregelen (De Haas, Natter & Vezzoli, 2014, p. 7). Het is dan ook ongenueanceerd om te spreken van algemene tendensen naar een méér of minder restrictief beleid, aangezien wijzigingen in de praktijk slechts betrekking hebben op bepaalde categorieën. De Haas, Natter & Vezzoli (2014, p.7-8) stellen dat men dan ook dient te erkennen dat interne contradicties binnen en tussen beleidsdomeinen de regel zijn in de beleidswereld. Hedendaags migratiebeleid is in toenemende mate gedifferentieerd en gericht op een **selectie**, namelijk het bevorderen van de instroom van bepaalde 'gewenste' categorieën door het creëren van opportuniteiten, en het reduceren van anderen door het introduceren van barrières (De Haas, Natter & Vezzoli, 2014, p.8).

Binnen toelatingsbeleid voor onderdanen van derde landen wordt in verblijfswetgeving op verschillende wijzen gedifferentieerd op welke groep de regels van toepassing zijn. Een eerste relevante indeling is de **differentiatie** in regelgeving **naargelang de duur van het verblijf**, gaande van een kort verblijf van maximum drie maanden tot een onbeperkt verblijfsrecht. Een tweede relevante indeling die in verblijfswetgeving wordt gehanteerd, is een **differentiatie naar verblijfsdoeleinden**. Deze tweede differentiatie kan gezien worden als een subdivisie van verblijfsregulering voor een verblijf van beperkte duur. Wanneer een persoon immers een onbeperkt verblijfsrecht verwerft, is dit verblijfsrecht niet langer afhankelijk van een bepaald verblijfsdoeleinde. In dit rapport worden deze onderverdelingen gehanteerd.

Elke categorisatie en afbakening houdt echter een zekere mate van reductie en simplificatie in, die niet altijd strookt met de nuance en complexiteit van de empirische situatie. Zo erkennen we dat de categorisatie in termen van verblijfsduur en immigratie-categorie tot op een zeker niveau artificieel is, aangezien deze categorieën redelijk fluïde zijn en mensen tussen categorieën bewegen met allerhande implicaties voor hun verblijfsrecht en andere rechten tot gevolg. We onderschrijven echter de argumenten voor een analyse gestructureerd in termen van immigratie-categorieën die Boswell en Geddes naar voren brengen om een gelijkaardige structuur te verdedigen:

"We focus on different forms of migration for four reasons. First, these are precisely the categories that EU states have developed and use to make sense of international migration. Second, changing understandings of migration are made evident through the redefinition of categories. Third, the forms and types of politics can differ quite substantially by migration type [...]. Finally, the EU uses these categories to make sense of its role in relation to migration and mobility policy." (Boswell & Geddes, 2011, p. 17).

Wat betreft verblijfsduur werd ervoor gekozen om vooral de **nadruk** te leggen op regelgeving voor migraties met het oog op **verblijf van langere duur**. Deze keuze berust op het achterliggende uitgangspunt van dit onderzoek, met name het monitoren van migratie ter ondersteuning van het Vlaamse integratiebeleid, waarin migranten met een langdurig verblijf de doelgroep vormen. Regels voor kort verblijf en categorieën die soms wel als migrant gedefinieerd worden maar die per definitie slechts voor een korte duur migreren (vb. seizoenarbeiders, scholierenuitwisseling, stagiairs of vrijwilligers), worden wel kort aangehaald maar er wordt bewust voor gekozen om hier niet dieper op in te gaan bij het bestuderen van de verschillende praktijken in de Europese lidstaten. De interesse van dit onderzoek ligt daarentegen op migraties van middellange tot onbeperkte duur (langer dan een jaar). In bepaalde definities spreekt men immers ook maar van migratie vanaf een verblijf van minstens één jaar (vb. IOM, 2008, p.2).

Wat betreft de differentiatie naar verblijfsdoeleinde werd ervoor gekozen om de studie te beperken tot de drie **voornaamste categorieën van verblijfsredenen**, met name

gezinshereniging, arbeidsmigratie en studiemigratie. Zoals in de vorige paragraaf werd beschreven, worden humanitaire categorieën of statuten binnen asiel- en beschermingsbeleid (asielzoekers, vluchtelingen en personen met andere subsidiaire of tijdelijke beschermingsstatuten) niet behandeld omdat dit betrekking heeft op een apart beleid en ander wettelijk kader. Het dient benadrukt te worden dat dit niet de enige mogelijke migratiekanalen zijn, aangezien staten op verschillende wijzen een veelheid aan bijkomende verblijfs categorieën hanteren (vb. verblijf om medische redenen, verblijf als etnische afstammeling, etc.), waaronder de instroom doorgaans kleiner is dan familie- arbeids- of studiemigratie. Een aantal vaak weerkerende 'andere categorieën' zijn:

- a) verblijfsrecht gebaseerd op **voormalig burgerschap of dezelfde etnische oorsprong** (vb. nakomelingen, vb. gedeporteerden)
- b) verblijf voor **medische behandeling**
- c) verblijf in het kader van **pensioen**

Binnen de gekozen categorieën worden verschillende **subdivisies** gemaakt. Arbeidsmigratie omvat bijvoorbeeld gedifferentieerde regels voor werknemers, zelfstandigen, hooggekwalficeerden, laaggekwalficeerden, overgeplaatste werknemers binnen een bedrijf, etc. Regels voor gezinshereniging zijn dan weer gedifferentieerd naar zowel de persoon die familieleden overbrengt (op basis van burgerschap (staatsburger, unieburger, derdelander) en verblijfstatus (vb. hooggekwalficeerden, asielzoekers, langdurig ingezetenen, etc.)) als naar de relaties van het verwantschap.

1.3 Terminologie

Migrant/Vreemdeling:

Voor de term 'migrant' geldt geen universeel aanvaarde definitie. Het juridisch aanknopingspunt is doorgaans de nationaliteit die men al dan niet heeft. In België is een 'vreemdeling' al wie het bewijs niet levert dat hij de Belgische nationaliteit bezit (art.1 Vreemdelingenwet). Personen met een meervoudige nationaliteit, waarvan één de Belgische nationaliteit is, zijn volgens het Belgisch recht ook erkend als Belg. Het heeft met andere woorden geen belang of 'Belg' de eerste of tweede nationaliteit is om te spreken van een burger en niet van een vreemdeling. Deze term heeft dus in de verblijfswetgeving geen betrekking op vreemde origine (genaturaliseerde personen van vreemde afkomst of Belgen wiens ouder(s) een andere nationaliteit dan de Belgische hebben). Dit is echter niet noodzakelijk in alle lidstaten zo (zie bvb. Nederland). Daarom dient men voor de concrete toepassingsdomeinen van de toegangs-en verblijfsregels die in dit rapport beschreven worden, de nationale wetgeving van de lidstaat in kwestie na te gaan.

Burger van de Unie (Unieburger):

"eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit" (Definitie: Richtlijn vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden, art. 2 (b)). Dit zijn staatsburgers van één van de 28 lidstaten van de Europese Unie, met name België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië,

Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

Onderdaan van een derde land (derdelander):

"eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag" (Definitie: Richtlijn Gezinshereniging, art.2 (a)). Dit betreft onderdanen van landen die geen deel uitmaken van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte (EER). Alle EER-burgers genieten vrije mobiliteit in de EER. Onderdanen van IJsland, Noorwegen en Liechtenstein (die lid zijn van de EER) zijn geen Unieburgers, maar vallen evenmin onder regels voor derdelanders. Zwitserland is geen EER-lid, maar heeft bilaterale akkoorden afgesloten met de EU om vrije mobiliteit tussen EU en Zwitserland mogelijk te maken.

Gezinshereniging:

"toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft" (Definitie: Richtlijn Gezinshereniging, art.2 (d)). De term gezinshereniging wordt generiek gehanteerd om zowel familiebanden die reeds in het buitenland bestonden (hereniging in strikte betekenis van het woord) als de vorming van familie door het immigratieproces (vb. huwelijksmigratie, vb. adoptie) te duiden.¹

Gezinshereniger of 'sponsor':

Persoon *"die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden"* (Definitie: Richtlijn Gezinshereniging, art.2 (c)).

Familielid van Unieburger:

Echtgenoot of wettelijk geregistreerde partner, descendent (kind, kleinkind, etc.) of ascendent (ouder, grootouder, etc.) van een Unieburger. Wanneer we in dit document spreken over deze categorie, betreft het familieleden die onderdaan zijn van derde landen, aangezien familieleden die zelf EU-burgerschap hebben, onder de regels voor Unieburgers vallen. Wanneer deze familieleden (uit derde landen) samen met de Unieburger gebruik maken van het vrij verkeer, vallen zij eveneens onder de regels voor mobiele Unieburgers.

Werknemer:

"een onderdaan van een derde land die tot het grondgebied van een lidstaat is toegelaten, aldaar legaal verblijft en er, in het kader van een arbeidsrelatie in loondienst, mag werken overeenkomstig het nationale recht of de nationale praktijk" (Definitie: Richtlijn Gecombineerde vergunning, art. 2 (b)).

Student:

"onderdaan van een derde land die door een hogere onderwijsinstelling is aangenomen en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen" (Definitie: Richtlijn Studenten – art.2(b)).

¹ Het dient te worden opgemerkt dat in Nederland uitzonderlijk een onderscheid werd gemaakt tussen gezinshereniging en gezinsformatie. Als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie in de Zaak Chakroun, C-578/08 kon het in Nederland ingevoerde onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging echter niet in stand blijven (12.03.2010, Brief Ministerie van Justitie, DG Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Nederland).

Langdurig ingezetene:

"iedere onderdaan van een derde land die de in de artikelen 4 tot en met 7 van Richtlijn 2003/109/EG bedoelde status van langdurig ingezetene bezit" (Definitie: Richtlijn Langdurig Ingezetenen, art. 2(b)).

Voor definities van andere termen kan men het 'Glossary on Migration' (2004) van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of de relevante Europese of nationale wetgeving consulteren.

2. Operationalisering

2.1 Methodologische keuzes

Met in het achterhoofd onze belangstelling voor structurele opportuniteiten voor migratie, ligt de nadruk binnen het bestudeerde toelatingsbeleid specifiek op **toelatingscriteria en toelatingsbeperkingen** en niet op procedures, organen, sancties, detentie, gronden voor intrekkingen van vergunningen of uitwijzing, etc. Ook de rechten die aan wettig verblijvende vreemdelingen worden toegekend (zoals recht op sociale bijstand, onderwijs, politieke participatie, toegang tot de arbeidsmarkt, etc.) zullen niet geanalyseerd worden. Rechten verbonden aan verblijfsstatuten, of de beeldvorming hiervan in landen van herkomst, kunnen echter wel degelijk ook een wezenlijke invloed uitoefenen op migratie-aspiraties en effectieve migratiestromen.

Verder is het belangrijk om te benadrukken dat de beschreven toelatingsvoorwaarden een beperking tot 'beleid op papier' inhoudt. Beleidsdiscours, beleidsstrategieën en de implementatie van de regelgeving rijken buiten een haalbare omvang voor deze studie. Dat implementatie van toelatingsbeleid een cruciale rol kan spelen in het bepalen van opportuniteitsstructuren wordt evenwel erkend. Omwille van haalbaarheidsoverwegingen kon dit echter helaas niet mee worden opgenomen in dit onderzoek. Zowel de **ontwikkeling van beleid en wetgeving** als de **toepassing ervan door de uitvoerende macht** (vb. administratieve invulling van toepassingsmodaliteiten van de wet door administraties, uitvoeringsbepalingen, rondzendbrieven, instructies of individuele toepassingen) werden dus **niet opgenomen** in dit onderzoek. Evenmin kan worden ingegaan op de rechtspraak, waarin deze toelatingsregels worden toegepast. In het beginsel is rechtspraak een individuele toepassing op microniveau, maar feitelijk geniet rechtspraak, zeker van hogere rechtscolleges (Grondwettelijk Hof, Europees Hof van Justitie en Europees Hof van de Rechten van de Mens) een precedentenwaarde en bepaalt deze de toepassing op macroniveau (Vanheule, 09.10.2014).

Verder betreft deze studie een '**momentopname**' van de beschreven aspecten van migratiebeleid, om hierin **gelijkenissen en verschillen** te onderscheiden tussen EU-

lidstaten. Omwille van de beperkte opzet van dit onderzoek kan niet worden ingegaan op een historische dimensie en veranderingen doorheen tijd.

Tenslotte laat de omvangrijke beschrijving van het toelatingsbeleid in dit rapport, **geen** ruimte voor een **beoordeling van restrictiviteit** hiervan, die overigens de ontwikkeling van een onderbouwde evaluatiemethodologie vereist. De beschreven **voorwaarden** worden hier dus **niet geëvalueerd, maar vergeleken**. De nadruk ligt op het detecteren van **gelijkenissen en verschillen** tussen de verschillende Europese staten.

2.2 Landenkeuze

Een aantal EU-lidstaten werden voor dit onderzoek geselecteerd voor vergelijking met België als referentiebasis, met name **Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië**.

Voor deze selectie kunnen een verschillende argumenten opgevoerd worden. De absolute **grootte van instroom** (op basis van aantal afgeleverde eerste verblijfsvergunningen per jaar) vormde een eerste selectiecriterium, waarbij grote landen als Frankrijk, Duitsland, Polen en ook Zweden geconfronteerd worden met een relatief grote instroom in absolute termen, terwijl het kleinere België, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Slovenië een beduidend kleinere instroom hebben in absolute termen (zie figuur 1). Een tweede overweging was de wens om een **mix van landen met verschillende compositie (naar verblijfstatuten) van instroom** op te nemen in de studie (zie figuur 2). Ten derde werd getracht om landen met uiteenlopende **beleidstendensen** te betrekken in het overzicht. Hiertoe werd voorafgaand een korte brede voorstudie ondernomen van bestaande vergelijkende studies en comparatieve rapporten, waarin beleidstrends en specifieke maatregelen van bepaalde landen naar voor worden geschoven. Om een concreet voorbeeld te geven, blijken onder andere Oostenrijk, Frankrijk, Nederland en Cyprus door MIPEX (Migrant Integration Policy Index) in 2010 geclassificeerd als enkele van de slechtst scorende landen wat betreft voorwaarden tot gezinshereniging. Slovenië en Portugal, en in iets mindere mate Zweden, zijn enkele van de landen die beduidend beter scoren op deze MIPEX indicator. Zulke indicator vormde één van de vele aanknopingspunten om verschillende landen te selecteren vanuit de overweging om een divers gamma aan beleidsregimes te betrekken in deze vergelijkende studie. Tenslotte vormde de **haalbaarheid van informatieverzameling** (binnen de beperkte onderzoekscontext) een niet te onderschatten criterium, waarbij werd geopteerd om te focussen op landen die over uitgebreide online informatieportalen beschikken en landen die zijn opgenomen in voorgaande comparatieve studies (zoals de studie *'Toegangsvoorwaarden voor gezinshereniging ter discussie'* van de Koning Boudewijn Stichting, die nagenoeg dezelfde landen bestudeert).

3. Informatieverzameling, inhoudelijke analyse en rapportering

3.1 Informatieverzameling

Verschillende soorten informatiebronnen werden verzameld en geconsulteerd:

- ⇒ **Publieke informatie vanwege nationale overheden en de EU:** o.a. websites van nationale immigratieautoriteiten, website DG Home Affairs van de Europese Commissie, EU Immigratieportaal en 'Your Europe'-portaal;
- ⇒ **Studieresultaten en informatie vanwege studiediensten, onderzoeksinstituten en expertisecentra:** o.a. van Koning Boudewijn Stichting (KBS), Kruispunt Migratie-Integratie (KM-I), International Centre for Migration Policy and Development (ICMDP);
- ⇒ **Comparatieve overzichten en studies door internationale instellingen** o.a. van het IOM ('*Overview Laws of Immigration in the 27 EU Member states*'), de OESO ('*OECD International Migration Outlook reports (SOPEMI)*') en EMN ('*Ad hoc queries*' en comparatieve studies, etc.);
- ⇒ **Landenfiches en jaarrapporten**, o.a. van OESO en EMN;
- ⇒ **Maatstaven migratiebeleid:** MIPEX.

3.2 Descriptieve kwalitatieve analyse en Rapportering

In dit onderzoek, dat kan opgevat worden als een 'desk study', wordt een **kwalitatieve onderzoeksbenadering** gehanteerd. Deze bestaat uit de consultatie van een veelheid aan databronnen en inhoudelijke analyse van de verzamelde informatie aan de hand van een afgebakende onderzoeksfocus en systematisch geleid door concrete onderzoeksvragen.

De uitkomst van dit onderzoek is een '**mapping**' van actuele toelatingscriteria en een **vergelijkende analyse** van de toelatingscriteria voor derdelanders in België, met een selectie andere EU-lidstaten. De rapportering beperkt zich tot de algemene regels, maar gaat niet in op de talrijke uitzonderingen. Aangezien het gegeven de beperkte onderzoekscapaciteit niet mogelijk is een gedetailleerd en compleet overzicht van alle regels van kracht in alle bestudeerde lidstaten te verwerven, houden de **opsommingen van landen bij de genoemde criteria** (in Deel III) **geen exhaustieve lijst** in, maar illustreren deze slechts enkele landen waarvan gekend is dat ze de desbetreffende conditie hanteren. Men kan derhalve het niet-opsommen van een land niet altijd interpreteren als de afwezigheid van de vereiste in dat land. De **referentiebasis** van deze studie betreft immers **België**, waarvoor wel steeds de toepassing vermeld wordt.

Het dient vermeld te worden dat dit rapport niet geschreven is vanuit een juridisch perspectief en in de eerste plaats gericht is op een publiek van beleidsmakers en maatschappelijke actoren zonder vereiste juridische achtergrond. Voor adequate

juridische rapportering over de specifieke rechtsinstrumenten en hun toepassing, is de rechtsleer meer aangewezen. Dit rapport is er daarentegen op gericht om een **overzichtelijk en omvattend beeld te schetsen van inhoudelijke kernaspecten van het toelatingsbeleid** dat van toepassing is in België en andere bestudeerde EU-lidstaten, binnen het regulerend kader van de EU inzake toelatingsbeleid voor onderdanen van derde landen. Hierbij ligt de **focus sterk op** de voornaamste **gemeenschappelijkheden** en **verschillen** tussen lidstaten, eerder dan vergeefs een complete opsomming van alle van kracht zijnde voorwaarden in alle lidstaten na te streven. De beschreven voorwaarden zijn derhalve **niet exhaustief**. We beperken ons tot de belangrijkste voorwaarden voor de voornaamste categorieën derdelanders. Uitzonderingen op regels - hoe talrijk deze ook zijn - worden enkel vermeld wanneer dit een systematisch gegeven is of om andere reden relevant is om te vermelden.

Omwille van **beperkingen in dataverzameling**, zoals onvoldoende publiek beschikbare en geactualiseerde informatie of taalbarrières, is het niet mogelijk om voor elke iedere bestudeerde immigratiecategorie van de geselecteerde landen de exacte en gedetailleerde voorwaarden zoals van kracht anno 2014 weer te geven. Het is slechts mogelijk om de voorwaarden te rapporteren zoals deze door de onderzoeker gekend zijn na uitgebreide informatieverzameling en diepgaande desk studie. Dit **kan resulteren** in een zekere **minimale gedateerdheid van bepaalde gegevens**. Indien voorkomend, zou deze slechts beperkt zijn in de tijd, aangezien steeds werd uitgegaan van de meest recent beschikbare gegevens uit publieke informatie vanwege nationale overheden en het EU Immigratieportaal, aangevuld met tal van recente vergelijkbare onderzoeken.

DEEL I. TOELATINGSBELEID IN BELGIË ONDER DE LOEP

De bevoegdheid voor toegang- en verblijfsregels behoort toe aan de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) staat centraal in de procedures voor toegang en verblijf in België (DVZ, 2014 (a)). In Deel I van dit rapport wordt een uitgebreid overzicht geboden van toelatingsregels voor derdelanders in België. De structuur van Deel I stemt overeen met de verschillende niveaus van onderscheid in de Belgische verblijfsregeling. Na een kort hoofdstuk over **toegangsregulering en visumvoorwaarden** (hoofdstuk 1) en een **algemeen inleidend hoofdstuk over verblijfswetgeving** (hoofdstuk 2), betreft een eerste niveau van onderscheid een **onderverdeling naar verblijfsduur**, met name kort verblijf, lang verblijf van beperkte duur en verblijf van onbeperkte duur (hoofdstuk 3). Een tweede onderscheid in verblijfsregels, met name naar verblijfsstatuut, bepaalt de verder indeling van dit rapportdeel, in drie hoofdstukken die respectievelijk over **gezinshereniging** (hoofdstuk 4), **werknemers, zelfstandigen en specifieke types van arbeidsmigranten** (hoofdstuk 5) en **studenten** (hoofdstuk 6) handelen. Hierbij dient benadrukt te worden dat dit in geen geval de enige mogelijke verblijfsstatuten voor derdelanders in België zijn. In het methodologisch deel van dit rapport werd besproken welke categorieën niet worden bestudeerd (vb. asielzoekers, vluchtelingen en andere beschermingsstatuten, slachtoffers van mensenhandel, onbegeleide minderjarigen, etc.).

Het rechtskader voor deze nationale toelatingsregels is de **Wet van 15 december 1980** (Wet 15/12/1980) betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging & de verwijdering van vreemdelingen (verscheidene malen geamendeerd). De informatie die in dit rapportdeel wordt beschreven, is hoofdzakelijk afkomstig van het expertisecentrum **Kruispunt Migratie-Integratie** (afgekort KMI), de website van de **Dienst Vreemdelingenzaken** (afgekort DVZ) en consultatie van **wetteksten en koninklijke besluiten** als primaire bron. Enkel de hoofdteneur van toelatingsregels wordt gepresenteerd, met het oog op het bieden van een omvattend maar nog steeds bevattelijk overzicht van de globale regels en condities. Talrijke specifieke uitzonderingen werden niet opgenomen in de studie. Dit overzicht betreft **toelatingscriteria** voor de toekenning van verblijfsrecht aan derdelanders. De overheidsinstanties (zoals consulaten, DVZ, Federale en regionale overheidsdiensten, etc.) die instaan voor het verifiëren van deze criteria en de vaak complexe procedures inzake aanvraag, behandeling en aflevering van verblijfsvergunningen, worden niet behandeld.

1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden²

Om als derdelander toegang te verwerven tot het Belgisch grondgebied gelden een aantal algemene regels, waarbij meer faciliteiten worden toegekend of minder eisen worden gesteld aan familieleden van Unieburgers dan aan andere derdelanders.

Familieleden³ (uit derde landen) van een Unieburger genieten recht op binnenkomst als ze hun familielid begeleiden of zich (later) bij deze voegen. Voor binnenkomst in België hebben deze familieleden een geldig **paspoort of identiteitskaart en visum** nodig (of moeten ze op een andere wijze hun identiteit en nationaliteit kunnen bewijzen en aantonen dat ze het recht van vrij verkeer en verblijf in de EU genieten). Wie – o.a. op basis van zijn of haar nationaliteit - niet visumplichtig is (cfr. lijst in bijlage 1 van het Verblijfsbesluit)⁴, ontvangt een doorlaatbewijs. Ook wie in het bezit is van een verblijfskaart in een andere lidstaat als familielid van een Unieburger of een andere verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat, heeft geen visum nodig. **Andere derdelanders** hebben eveneens een geldig **paspoort en visum** nodig om het grondgebied te betreden, met uitzondering van niet-visumplichtige nationaliteiten en diegenen die een verblijfsrecht hebben in een andere Schengenstaat. Voor deze laatste categorieën volstaat een paspoort of identiteitskaart (KMI, 2014 (i)).

Een **visum of binnenkomst** kan voor iedereen **geweigerd** worden op grond van **gebrek aan geldige toegangsdocumenten** (vb. geen geldig paspoort of visum) of in geval van **fraude, valse informatie of valse documenten**. Ook indien de persoon in kwestie een actueel gevaar vormt voor de **openbare orde, nationale veiligheid, internationale betrekkingen** of **volksgezondheid**, kan een visum of binnenkomst geweigerd worden (vb. te beoordelen o.b.v. een strafrechtelijke veroordeling, een signalisatie in het Schengen Informatiesysteem of de diagnose van een ziekte die voorkomt in de bij de Verblijfswet gevoegde lijst van bedreigende besmettelijke ziektes). Een gerelateerde voorwaarde voor toekenning van een visum of binnenkomst is dat men in de **laatste 10 jaar niet is uitgewezen** uit België of dat men niet valt onder een **inreisverbod** (vb. ten gevolge van eerdere verwijderingsmaatregelen)(KMI, 2014 (i)).

De meeste **visa** (die worden aangevraagd en uitgereikt door ambassades en consulaten in het buitenland) betreffen een **Schengenvisum** (Visum Type C), dat geldig is in de gehele **Schengenzone**⁵. Uitzonderlijk kan een visum voor kort verblijf echter territoriaal

² Zie Titel 1 Algemene bepalingen: Hoofdstuk II. Toegang tot het grondgebied en kort verblijf, Wet 15/12/1980.

³ Onder familieleden van een Unieburger worden gerekend: de echtgenoot, gelijkgestelde of wettelijk geregistreerde partner, (klein)kinderen van de Unieburger of van zijn echtgenoot of partner, (groot)ouders van de Unieburger of van zijn echtgenoot of partner en onder strikte voorwaarden ook eventueel 'andere familieleden' (cfr. §4.2 in Deel I voor invulling hiervan) van een Unieburger (KMI, 2014 (b)).

⁴ Bijlage 1 bij Verblijfsbesluit van 8 oktober 1981 somt alle staten op wiens onderdanen niet visumplichtig zijn.

⁵ Landen van de **Schengenzone**: 22 EU-lidstaten (**België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden, Estland, Letland,**

beperkt worden tot één of meerdere landen van de Schengenzone (nationaal visum). Men kan ervoor opteren om een visum voor eenmalige binnenkomst in de Schengenzone, dan wel meervoudige binnenkomst aan te vragen (KMI, 2014 (c)).

Wat betreft **visumvoorwaarden**, verkrijgen visumplichtige **familieleden (uit derde landen) van Unieburgers** een visum onder soepele voorwaarden. Ze moeten wel het **verwantschap of duurzaam partnerschap** met de Unieburger officieel kunnen **aantonen** (vb. geboorteakte, huwelijksakte of wettelijke registratie als partner). In geval het om een ascendent (ouders en grootouders) of descendent (kinderen en kleinkinderen) ouder dan 21 jaar gaat, moet men ook **bewijzen dat men ten laste is** van de Unieburger. Ook 'andere familieleden' moeten bewijzen dat ze ten laste zijn en bewijs leveren dat ze deel uitmaken van het gezin van de Unieburger, en (indien van toepassing) de gezondheidsredenen aantonen op grond waarvan men verzorging van de Unieburger behoeft. Naast het bewijs dat men familielid of duurzame partner is van een Unieburger, moet men ook bewijzen dat men samen met deze Unieburger naar België komt of deze hier komt vervoegen (vb. met kopie van diens inschrijvingsbewijs of aanvraag daarvan, of vb. met arbeidscontract voor tewerkstelling in België). Daarbuiten mag de DVZ van deze familieleden van Unieburgers geen andere documenten (zoals bewijs van bestaansmiddelen, retourticket) of andere informatie (vb. huidige werkgever, verblijfsplaats in België, etc.) eisen (KMI, 2014 (c)).

De **visumvoorwaarden** voor **andere derdelanders**, die geen familielid zijn van Belgen of andere Unieburgers, zijn talrijker ⁶ (KMI, 2014 (c)):

- Het **reisdoel** moet men kunnen **aantonen** en dient één van de volgende te zijn: toeristisch verblijf; vrienden- of familiebezoek; zakenreis; medisch verblijf; studies, opleiding en stage; culturele, wetenschappelijke, academische, sportieve of religieuze manifestatie; afsluiten van een huwelijk of afleggen van een verklaring van wettelijke samenwoning;
- Men kan zijn **verblijfsomstandigheden** in België aantonen;
- Aangezien men een voornemen van het verlaten van de Schengenzone voor het verstrijken van het visum vereist, verlangt men een bewijs dat het '**centrum van zijn belangen**' in **eigen herkomstland** behouden blijft (vb. door tewerkstellingsattest of bezit van onroerend vastgoed);

Litouwen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Malta en Polen) en vier landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA): **IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland** (KMI, 2014 (c)). Ierland en het Verenigd Koninkrijk maken formeel geen deel uit van de Schengenruimte. Bulgarije, Roemenië en Kroatië maken nog geen deel uit van de Schengenruimte. Voor Cyprus is het verdrag nog niet in werking getreden.

⁶ Opmerking: **Soepelere visumvoorwaarden** gelden ook voor burgers van Albanië, Armenië, Bosnië & Herzegovina, Georgië, Macedonië, Montenegro, Oekraïne, Rusland en Servië, waarmee de EG overeenkomsten heeft afgesloten.

- Men beschikt over **voldoende bestaansmiddelen** voor de duur van het voorgenomen verblijf en voor de terugreis naar het herkomstland of voor de doorreis, te bewijzen met eigen bestaansmiddelen of met een verbintenis tot tenlasteneming ('Bijlage 3bis');
- Daarnaast moet men een **reisvervoersbewijs** (voor heen- en terugreis) kunnen voorleggen wanneer men bevestiging krijgt dat het visum wordt afgeleverd;
- Men heeft een **reisverzekering voor medische bijstand** (o.a. voor repatriëring, medische zorgen en overlijden) die geldig is voor volledige verblijfsduur en op het gehele Schengengrondgebied. Ook deze moet men pas kunnen voorleggen na bevestiging dat het visum werd toegekend.

Deze voorwaarden gelden voornamelijk voor een visum van korte duur. Voor een visum van langere duur, met het oog op gezinshereniging of werken of studeren in België, gelden andere vereisten waarop in de respectieve hoofdstukken van dit rapport wordt ingegaan.

In geval van eventuele **grenscontrole** moet men de binnenkomstdocumenten (paspoort en eventueel visum) kunnen voorleggen en voldoen aan alle voorwaarden voor binnenkomst en kort verblijf, verbonden aan het visum. Indien de derdelander in kwestie een geldig korte-termijn visum bekommt en toegang verwerft tot België, geniet deze een **verblijfsrecht voor korte duur**, namelijk **tot drie maanden** (zie ook paragraaf 3.1 hierna). De voorwaarden voor toekenning van een lange-termijn visum maken deel uit van het proces om een verblijfsvergunning te bekomen (van tijdelijke of beperkte duur, zie paragraaf 3.2 en hoofdstukken 4 tot 6).

2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie

Een eerste belangrijk aspect van de verblijfswetgeving betreft de **verblijfsvergunning**. De verblijfsvergunning van inwijkelingen is geldig voor een beperkte tijd en dient hernieuwd te worden, afhankelijk van het verblijfsrecht van de derdelander (Adam & Devillard, 2009, pp. 157-158). Men dient de verblijfsvergunning te onderscheiden van het **verblijfsrecht**. Bijvoorbeeld ook een permanent verblijfsrecht resulteert in de afgifte van een verblijfsvergunning die periodiek moet vernieuwd worden.

Er zijn algemene voorwaarden voor verblijf van derdelanders in België. Ten eerste moeten ze over **geldige identiteits- en toegangsdocumenten** beschikken. Ten tweede geldt het principe dat de **volksgezondheid** niet in gevaar gebracht mag worden. Bij aanvragen voor langere verblijven (vanaf 3 maand) wordt van de meeste categorieën dan ook gevraagd een **medisch attest** voor te leggen van een arts erkend door de Belgische ambassade of het consulaat, waaruit blijkt dat men niet aan bedreigende ziektes lijdt. Ten derde is er de voorwaarde dat de immigrant geen bedreiging mag vormen voor de **openbare orde of nationale veiligheid** (Wet 15/12/1980, art.3). Als algemene regel voor verblijven langer dan drie maanden, wordt bij aanvragen een **uittreksel van het strafregister of equivalent document** (vb. 'bewijs van goed gedrag & zeden') gevraagd om te verifiëren dat de persoon niet veroordeeld is voor criminele activiteiten. Omdat een paspoort, geldig visum, medisch attest en uittreksel van het strafregister voor bijna iedere aanvraag voor verblijf langer dan drie maanden (zowel bij familiemigranten als arbeidsmigranten en studenten) wordt vereist, worden deze niet herhaald als specifieke toelatingscriteria in de hoofdstukken hieronder. Een belangrijke uitzondering hierop zijn derdelanders die als familielid van een Belg of van een andere Unieburger verblijf aanvragen. Deze hoeven niet expliciet een medisch attest of attest van goed gedrag en zeden voor te leggen (KMI, 2014 (s)).

Voor zowat elk bestudeerd statuut, is het daarenboven noodzakelijk dat derdelanders hun **verblijfsomstandigheden** kunnen aantonen, dat ze een geldige **medische verzekering** hebben (behoudens uitzonderingen) en dat ze **hetzij expliciet hetzij impliciet over voldoende bestaansmiddelen beschikken**. Expliciet neemt dit de vorm aan van het verstrekken van bewijs van voldoende bestaansmiddelen (zoals bijvoorbeeld een buitenlandse student of een derdelander gezinshereniger moet doen). De middelenvereiste wordt impliciet beschouwd wanneer het bijvoorbeeld een buitenlandse werknemer is die op basis van een arbeidscontract met een welbepaald loon toelating verwerft.

3. Indeling naar verblijfsduur

Dit hoofdstuk presenteert het onderscheid in verblijfsregels naargelang verblijfsduur, gaande van een kort verblijf van maximum drie maanden tot een onbeperkt verblijfsrecht. Het is vooral op dit laatste dat dit hoofdstuk ingaat. De voorwaarden voor kort verblijf lopen immers samen met de reeds besproken toegangsvoorwaarden (zie hoofdstuk 1 hierboven) en men kan de verblijfstatuten die in de volgende hoofdstukken 4 tot 6 (gezinshereniging, arbeidsmigratie en studiemigratie) worden overlopen, zien als een subdivisie van verblijfsregulering voor een verblijf van beperkte duur. Wanneer een persoon een onbeperkt verblijfsrecht verwerft, is dit niet langer afhankelijk van een bepaald verblijfsdoeleinde.

3.1 Kort verblijf ⁷

Een kort verblijf is een verblijf van **maximum 3 maanden (90 dagen)**, hetzij onafgebroken, hetzij binnen een bepaalde termijn (afhankelijk van burgerstatuut en visumgeldigheid)(Wet 15/12/1980, art.6). Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op toerisme, zakenreizen, familiebezoeken, medisch verblijf, beroepszending (vb. journalist, beroepssporter, ...), korte opleiding of stage.

De **voorwaarden voor kort verblijf zijn in wezen de toegangsregels (binnenkomst- of visumvoorwaarden)** die reeds werden besproken in hoofdstuk 1. Zoals reeds vermeld bij toegangsvoorwaarden, kan een derdelander die zelf niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, kiezen voor een tenlasteneming voor een kort verblijf (bijlage 3Bis). Een garant, m.a.w. iemand die is ingeschreven in de bevolkingsregisters en die borg staat voor de derdelander, tekent dan een verbintenis tot tenlasteneming (DVZ, 2014 (a)). Zelfs voor kort verblijf bestaat er een aanmeldingsplicht (aanmelding in de gemeente binnen een vastgelegd aantal dagen na aankomst) al is men daarvan vrijgesteld wanneer men in bepaalde reizigersaccommodatie verblijft (vb. hotels, jeugdherbergen, etc.) of behoort tot een categorie die vrijgesteld is van aanmelding (vb. opname in ziekenhuis) (Wet 15/12/1980, art. 5). Men kan in bepaalde gevallen tijdens het kort verblijf in België een statuutswijziging naar een tijdelijk verblijf aanvragen door een aanvraag voor een verblijfsvergunning (vb. als arbeidsmigrant of student) in te dienen. Wiens verblijfsrecht niet verlengd wordt of wie geen verblijfsvergunning bekomt, kan echter na het verlaten van het land opnieuw naar België terugkomen voor een kort (of langer) verblijf.

⁷ Zie Titel 1 Algemene Bepalingen: Hoofdstuk II. Toegang tot het grondgebied en kort verblijf, Wet 15/12/1980.

3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf ⁸

Derlanders die langer dan drie maanden in België willen verblijven, hebben daartoe een **verblijfsmachtiging** nodig. Het uitgangspunt van de wet is dat het verblijf van vreemdelingen in België, **beperkt is in de tijd**. Artikel 13 van de Wet van 1980 bepaalt dat *"Behalve indien dit uitdrukkelijk anders wordt voorzien, wordt de machtiging tot verblijf verleend voor een beperkte tijd, ingevolge deze wet of ingevolge specifieke omstandigheden die betrekking hebben op de betrokkene of ingevolge de aard of de duur van zijn activiteiten in België."* (Wet 15/12/1980, art. 13 §1). Begunstigden van een tijdelijk verblijfsrecht worden door het gemeentebestuur **ingeschreven in het Vreemdelingenregister**. Zij beschikken als verblijfsvergunning over een **Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR) – tijdelijk verblijf** (Elektronische vreemdelingenkaart A).

In beginsel behoort het verlenen van een machtiging tot verblijf van meer dan drie maanden tot de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de minister of diens gemachtigde (Wet 15/12/1980, art. 9). Doorheen de jaren heeft de Belgische wetgever echter voor steeds meer categorieën specifieke verblijfsregels vastgelegd in de wet zelf. Bij het voldoen aan die regels is de betrokkene toegelaten tot het verblijf. Een **BIVR-tijdelijk verblijf** (Elektronische vreemdelingenkaart A) wordt uitgereikt aan onder andere de volgende categorieën derdelanders: **familieleden van een derdelander** (art. 10 en 10bis); **studenten** (art. 58); **werknemers** of **zelfstandigen** (art. 9); **onderzoekers** (art. 61/10); **langdurig ingezetenen in een andere EU-lidstaat met een tweede verblijf in België** (art. 15bis & art.61/6)(KMI, 2014 (j)). Andere categorieën die deze verblijfskaart krijgen maar waar dit rapport niet verder op ingaat, zijn personen met een statuut voor subsidiaire bescherming (art. 48); humanitaire regularisatie (art. 9bis); medische regularisatie (art. 9ter); niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (art. 61) en slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel (art. 61)(KMI, 2014 (j)). Naast een BIVR-tijdelijk verblijf bestaat er een aparte regeling voor tijdelijk verblijf van **hooggekwalificeerde werknemers** (art. 61.), die een '**Europese Blauwe Kaart**' (Elektronische vreemdelingenkaart H) als verblijfsvergunning hebben, en ook voor tijdelijk verblijf van **familieleden van Belgen en mobiele Unieburgers**, die een '**Verblijfskaart voor familielid van een burger van de Unie**' (Elektronische vreemdelingenkaart F) krijgen. De specifieke condities voor tijdelijk verblijfsrecht onder gezinshereniging, als werknemer, zelfstandige, hooggekwalificeerde of onderzoeker, en als student, worden overlopen in de hoofdstukken 4, 5 en 6, die volgen op volgende beschrijving van onbeperkt verblijf in België.

⁸ Zie Titel 1 Algemene bepalingen: Hoofdstuk III. Verblijf van meer dan drie maanden, Wet 15/12/1980.

3.3 Onbeperkt verblijf en vestiging

De Belgische wetgeving biedt verschillende mogelijkheden om een onbeperkt of permanent verblijf te consolideren. Het verblijfsrecht is dan niet langer afhankelijk van het initiële officiële verblijfsdoeleinde (vb. familielid, werknemer, etc.). De categorieën maken echter wel een verschil in de toelatingscriteria om zulk onbeperkt verblijfsrecht te bekomen. Hieronder worden de drie mogelijke onbeperkte verblijfsstatuten in België overlopen, met name **verblijf van onbeperkte duur** (Elektronische vreemdelingenkaart B), **vestiging** (Elektronische vreemdelingenkaart C of F⁺), en de **EG-status van langdurig ingezetenen** (Elektronische vreemdelingenkaart D).

3.3.1 Onbeperkt verblijf

Een eerste vorm van onbeperkt verblijfsrecht in België geldt voor derdelanders die toegelaten of gemachtigd zijn tot een 'verblijf van onbeperkte duur'. Deze vreemdelingen zijn eveneens **ingeschreven in het Vreemdelingenregister**. Hun verblijfsrecht wordt geformaliseerd in een **Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR) - onbeperkte duur** (Elektronische Vreemdelingenkaart B).

In België kunnen twee voorname categorieën derdelanders aanspraak maken op onbeperkt verblijfsrecht, met name erkende vluchtelingen⁹, en vreemdelingen die een beperkt verblijf hadden, na afloop van een bepaalde periode (KMI, 2014 (j)). Los van de vluchtelingen die we niet bestuderen in dit rapport, is een **minimumduur van voorafgaand beperkt of voorwaardelijk wettig verblijf** (doorgaans vijf jaar, soms drie jaar) in België het **voornaamste toelatingscriterium** voor de toekenning van een onbeperkt verblijfsrecht.

3.3.2 Vestiging¹⁰

Wie zo'n onbeperkt verblijfsrecht (BIVR-onbeperkte duur) heeft, kan vervolgens **vestiging** in België aanvragen. Indien vestiging wordt goedgekeurd, ontvangt de derdelander in de plaats van een BIVR, een **Identiteitskaart voor vreemdeling** (Elektronische vreemdelingenkaart C) en wordt deze persoon **ingeschreven in het Bevolkingsregister**, in plaats van het Vreemdelingenregister. Voor toekenning van vestiging worden de volgende toelatingscriteria gehanteerd (art. 14)(KMI, 2014 (h)):

- op het moment van vestigingsaanvraag geniet men **onbeperkt en onvoorwaardelijk verblijfsrecht** (Elektronische Vreemdelingenkaart B);

⁹ Bij de erkenning van de vluchtelingenstatus wordt meteen een toelating tot verblijf van onbeperkte duur toegekend. Zolang men nog in een asielprocedure is, heeft men echter de status van asielzoeker. Asielzoekers worden niet ingeschreven in het Vreemdelingenregister (en hebben dus geen BIVR-tijdelijk) maar zijn ingeschreven in het Wachtregister.

¹⁰ Zie Titel 1 Algemene bepalingen: Hoofdstuk IV: Vestiging, Wet 15/12/1980.

- men kan aantonen dat men **minstens 5 jaar wettig, regelmatig en 'ononderbroken' in België** heeft **verbleven** (ingekort tot drie jaar voor familieleden van derdelanders die zelf gevestigd zijn).

Voor een bepaalde groep, namelijk derdelanders die in België verblijven op basis van **gezinshereniging met een Belg of Unieburger**, is er een andere procedure vastgelegd. Zij kunnen, na hun tijdelijk verblijf onder de F-kaart (zie hierboven §3.2), permanent verblijfsrecht bekomen onder de vorm van een **Duurzame Verblijfskaart voor Familieleden van burgers van de Unie** (Elektronische Vreemdelingenkaart F⁺). Ook zij worden dan **ingeschreven in het Bevolkingsregister** in plaats van het Vreemdelingenregister (KMI, 2014 (h)).

3.3.3 EG-verblijfsstatus langdurig ingezetene

Ter omzetting van Richtlijn 2003/109/EG, werd ook de verblijfsstatus **langdurig ingezetene in België** gecreëerd. Deze personen krijgen een **EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene** (Elektronische Vreemdelingenkaart D). Deze verblijfsstatus kan worden toegekend aan derdelanders (met uitsluiting van een aantal categorieën waaronder personen met tijdelijke verblijfsstatuten of beschermingsstatuten) als aan de **toelatingscriteria** is voldaan (DVZ, 2014 (e)):

- Men heeft een bewijs van **vijf jaar¹¹ wettelijk en 'ononderbroken'¹² verblijf in België** (**voor Blauwe Kaart-houders geldt slechts twee jaar onmiddellijk voorafgaand in België, maar in totaal vijf jaar in de EU*);
- Men kan een **stabiel en toereikend inkomen** om zichzelf en zijn familie te onderhouden aantonen (richtbedrag (2014): 786 EUR per maand, plus 262 EUR per persoon ten laste);
- Men kan bewijs van een **ziektezorgverzekering** voorleggen.

Deze EG verblijfsstatus van langdurig ingezetene is gelijkaardig aan die voor gevestigde vreemdelingen, en ook langdurig ingezetenen worden **ingeschreven in het Bevolkingsregister** in plaats van het Vreemdelingenregister. Het grote voordeel van deze status is echter dat ze een zekere mate van vrijheid van beweging binnen de EG biedt (Adam & Devillard, 2009, p.158). Eens men de status van langdurig ingezetene in één van de lidstaten bezit, kan men in een andere EU-lidstaat een **'tweede verblijf'** aanvragen. Dit impliceert dat ook personen die een EG-verblijfsvergunning voor

¹¹ Periodes van verblijf onder sommige statuten van beperkte duur tellen slechts gedeeltelijk of niet mee. Buitenlandse studenten mogen maar de helft van hun verblijf tijdens studies meerekenen, en verblijven om uitsluitend tijdelijke redenen zoals au pairs, seizoenarbeiders, gedetacheerden of diplomatiek/consulair personeel, worden niet meegeteld (KMI, 2014 (o)).

¹² Periodes van afwezigheid tellen mee onder bepaalde voorwaarden: niet langer dan 6 opeenvolgende maanden afwezig en over de hele periode van 5 jaar, in totaal niet langer dan 10 maanden afwezig. Voor Europese Blauwe Kaart-houders is dit versoepeld tot niet meer dan 12 opeenvolgende maanden afwezigheid en niet meer dan 18 maanden in totaal (KMI, 2014 (o)).

langdurig ingezetene in een andere lidstaat verwerven, recht hebben op verblijf in België als tweede verblijf.

Hoewel **tweede verblijf in België van een langdurig ingezetene in een andere lidstaat**, in eerste instantie slechts een **tijdelijk verblijfsrecht** is (leidt tot het bekomen van een BIVR-tijdelijk) en dus in feite niet thuishoort onder deze paragraaf 3.3 over onbeperkt verblijfsrecht in België, geven we de toelatingscriteria voor een langdurig ingezetene in andere EU-lidstaat met tweede verblijf in België hier kort mee omwille van de aansluiting bij de toelichting van de verblijfstatus. Deze langdurig ingezetene moet één van de volgende geldige redenen hebben voor een tweede verblijf in België, en voldoen aan de overeenkomstige voorwaarden (DVZ, 2014 (e)):

- **Werk-redenen** (in loondienst of als zelfstandige), waarbij is voldaan aan de voorwaarden om in België te werken;
- **Studieredenen**, waarbij de verblijfsvoorwaarden voor buitenlandse studenten gelden;
- **Andere redenen**, waarbij men moet bewijzen over stabiele, regelmatige en toereikende inkomsten te beschikken voor zichzelf en familie, en een ziekteverzekeringsverzekering moet hebben.

Een langdurig ingezetene in een andere lidstaat die voor een voldoende lange termijn (5 jaar) in België verblijft als tweede verblijf, komt in aanmerking voor een duurzaam verblijfsrecht in België, hetzij onder een BIVR-onbeperkt (Elektronische Vreemdelingenkaart B), hetzij onder de status van langdurig ingezetene in België (Elektronische Vreemdelingenkaart D). Zodra men de status langdurig ingezetene in België verkrijgt, verliest men die status echter in de eerste EU-lidstaat. Omgekeerd geldt hetzelfde: als een langdurig ingezetene in België een EG-verblijfstatus langdurig ingezetene in een andere lidstaat verwerft, wordt deze in België ingetrokken. Een verlies van de status van langdurig ingezetene in België betekent evenwel niet dat men automatisch ook het verblijfsrecht verliest. Dat gebeurt echter wel in geval van een zeer lange afwezigheid uit België (afwezigheid in België van minstens 6 jaar of afwezigheid in Europese Unie gedurende 12 opeenvolgende maanden, behoudens uitzonderingen) of op algemeen geldende gronden, vb. in geval van fraude, bedreiging voor de openbare orde of nationale veiligheid, etc. (KMI, 2014 (e)).

4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging ¹³

De **regelgeving** omtrent gezinshereniging van derdelanders is **gedifferentieerd** naargelang de **nationaliteit van de 'sponsor'**, d.i. de persoon die reeds in België verblijft en die zijn familie wil herenigen of een nieuw gezin wil vormen, ook 'gezinshereniger' genoemd. De term 'sponsor' wordt in een Europese context als conventionele term gehanteerd voor deze persoon, en dient niet letterlijk te worden geïnterpreteerd als de gebruikelijke betekenis van het woord sponsor in het Nederlands (verstrekker van financiële of andere steun). Omwille van verschillende rechtskaders op nationaal en EU-niveau, dient men een onderscheid te maken tussen:

- Gezinshereniging **met een derdelander** die wettig in België verblijft (§4.1);
- Gezinshereniging **met een mobiele Unieburger** die zijn recht op vrij verkeer uitoefende en in België verblijft (§4.2);
- Gezinshereniging **met een Belg** in België (§4.3).

Zowel de familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging, als de toelatingscriteria die worden gesteld, verschillen onder deze categorieën. Echtgenoten, geregistreerde partners en minderjarige kinderen, komen altijd in aanmerking, terwijl kleinkinderen, meerderjarige kinderen, ouders en grootouders soms in aanmerking komen, en broers en zussen, tantes en ooms nooit in aanmerking komen voor gezinshereniging in België (KMI, 2013). Ter verduidelijking, het betreft in elk van de drie gevallen wel degelijk een **derdelander** (famiemigrant die onderdaan is van een derde land) **die in het kader van gezinshereniging naar België komt**. Er zijn eveneens regels voor Unieburgers die in het kader van gezinshereniging mobiel zijn in de EU. Deze studie is echter afgebakend tot immigratie van derdelanders. Een algemene regel voor gezinshereniging van derdelanders is dat **familieleden** in principe een **verblijfstitel** ontvangen die **geen langere geldigheidsduur heeft dan de verblijfstitel van de vreemdeling die vervoegd wordt**.

4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders

Zowel **derdelanders** die wettig in België verblijven onder **onbeperkt verblijfsrecht** als **beperkt verblijfsrecht** (inclusief studenten), **komen in aanmerking als 'sponsor' voor gezinshereniging** met gezinsleden uit derde landen, in lijn met de Europese regelgeving in de Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (zie Deel II, §4.1). De voorwaarden voor gezinshereniging met een derdelander met beperkt verblijfsrecht zijn grotendeels dezelfde voorwaarden als die voor hereniging met een

¹³ Zie Titel 2. Aanvullende en afwijkende bepalingen betreffende bepaalde categorieën van vreemdelingen: Vreemdelingen, burgers van de Unie en hun familieleden en vreemdelingen, familieleden van een Belg, Wet 15/12/1980.

derdelander met onbeperkt verblijfsrecht, behalve dat er geen wachttijd van 12 maanden geldt, en dat familieleden enkel een beperkt verblijfsrecht kunnen bekomen. Hieronder worden de algemene voorwaarden voor gezinshereniging met een derdelander met beperkt of onbeperkt verblijf in België beschreven (art. 10 en 10bis, Wet 15/12/1980). Er bestaan verschillende uitzonderingsregimes, bijvoorbeeld voor gezinsleden van tewerkgestelde derdelanders uit landen waarmee België bilaterale akkoorden heeft afgesloten (Marokko, Turkije, Tunesië, Algerije, etc.), voor gezinsleden van Blauwe Kaart-houders of van langdurig ingezetenen, etc. Op deze uitzonderingen, die meestal meer gunstig zijn, wordt niet ingegaan.

Voor gezinshereniging met een derdelander als sponsor komen de volgende **familieleden in aanmerking** (DVZ, 15.05.2014) (KMI, 2014 (b)):

- **Echtgenoot, gelijkgestelde partner¹⁴ of wettelijke partner¹⁵** van sponsor (enkel monogame huwelijken of partnerschappen worden erkend, tussen partners van hetzelfde of een ander geslacht);
- **Minderjarige ongehuwde kinderen** van sponsor of van diens echtgenoot/partner, m.a.w. kinderen **en stiefkinderen** van de sponsor (inclusief adoptiekinderen)¹⁶;
- **Meerderjarige ongehuwde kinderen en stiefkinderen** die niet in staat zijn om in hun eigen behoeften te voorzien omwille van een **handicap** (geneeskundig attest dat men 'niet in staat is om in eigen behoeften te voorzien' vereist);
- **Ouders** van alleenstaand **minderjarig kind** dat de status van erkend vluchteling of subsidiaire bescherming heeft bekomen of hier medisch geregulariseerd is.

Om als familielid erkend te worden moet men een bewijs van bloedband, aanverwantschap of partnerschap kunnen voorleggen (vb. huwelijksakte, attest van wettelijk partnerschap, geboorteakte, adoptieakte, bewijs van duurzame en stabiele relatie, ...) en indien van toepassing het 'ten laste zijn' kunnen aantonen (vb. overschrijvingen, inwonen, ...). Men is 'ten laste' als men afhankelijk was van de materiële bijstand van de persoon die men komt vervoegen, om minimaal te kunnen

¹⁴**Gelijkgesteld partner:** "In bepaalde landen is het mogelijk om alternatief aan een huwelijk, een officieel partnerschap te sluiten. België erkent deze partnerschappen als gelijkwaardig met een huwelijk" (KMI, 2014 (p)).

¹⁵ Een **wettelijk geregistreerd partnerschap** is bijvoorbeeld het geval als men een wettelijke samenwoning heeft afgesloten, die in het rijksregister is ingeschreven. Een wettelijke samenwoning kan afgesloten worden door iedereen die een feitelijke toestand van samenwonen juridisch wil omkaderen. Het staat zowel open voor (homo- of heteroseksuele) partners als voor niet-partners. De wettelijk samenwonende partner die gezinshereniging wil vragen, moet bewijzen dat hij een **duurzame, stabiele en exclusieve relatie** heeft met zijn partner (vb. al 1 jaar samengewoond, of minstens 2 jaar relatie, of gemeenschappelijk kind, etc.) en **ongehuwd** is (KMI, 2014 (b)).

¹⁶ Als men een **kind** is **uit** een **vorig huwelijk of relatie** van de ouder die zich laat vervoegen of van zijn echtgenoot of partner, moet men ten laste zijn (d.i. afhankelijk zijn van de materiële bijstand van de persoon die men komt vervoegen om minimaal te kunnen overleven in het herkomstland) van die ouder en dan moet die ouder het bewaringsrecht hebben (KMI, 2014 (b)).

overleven in het herkomstland. Herenigde echtgenoten, partners, kinderen, stiefkinderen of ouders moeten ook **samenwonen** met hun sponsor (KMI, 2014 (b)).

Er geldt een **minimumverblijfsperiode** van **12 maanden** gedurende dewelke de sponsor reeds een wettig verblijf in België moet hebben. Deze wachttijd wordt echter **enkel vereist voor gezinshereniging met een derdelander met onbeperkt verblijf**. Als de sponsor slechts beperkt verblijf heeft, wordt er geen minimumverblijfsperiode gehanteerd (KMI, 2014 (b)).¹⁷

Voor hereniging met derdelanders gelden voor een aantal familieleden **leeftijdscriteria**:

- Echtgenoten en gelijkgestelde of wettelijke partners moeten minstens 21 jaar zijn, of minstens 18 jaar als het huwelijk of partnerschap al bestond vóór de sponsor in België toekwam;
- Kinderen en stiefkinderen moeten minderjarig (minder dan 18 jaar oud) zijn en ongehuwd, of meerderjarig (18 jaar of ouder), ongehuwd en niet in staat om in eigen behoeften te voorzien omwille van een handicap;

Voor gezinshereniging met een derdelander gelden naast de algemene voorwaarden (zoals medisch attest en een attest van goed gedrag en zeden) in de regel ook de volgende specifieke **toelatingscriteria** (KMI, 2014 (b)), behoudens uitzonderingen:

- **Stabiele en toereikende bestaansmiddelen**¹⁸: De sponsor moet over eigen bestaansmiddelen (dus niet verworven uit sociale bijstand¹⁹) beschikken die minstens even hoog zijn als **120% van het leefloon tarief** 'persoon met een gezin ten laste' (art. 10, §5 Wet 15/12/1980). In 2014 bedraagt deze minimuminkomensgrens 1307,78 EUR.²⁰ De DVZ houdt bij de beoordeling rekening met de regelmatigheid en stabiliteit van de inkomsten;

¹⁷ De wachttijd valt ook weg als de echtelijke band/partnerschap reeds bestond vóór de sponsor naar België kwam, de echtgenoten/partners gemeenschappelijk een minderjarig kind hebben, of de migrant een meerderjarig gehandicapt kind is of gemeenschappelijk minderjarig kind van de sponsor en diens echtgenoot/partner (KMI, 2014 (b)).

¹⁸ ***Inkomensvereiste niet van toepassing** op ouders die hun minderjarig alleenstaand kind vervoegen of wanneer de familiemigrant het minderjarig eigen kind is van een sponsor met onbeperkt verblijf of wanneer een meerderjarig gehandicapt kind in staat van verlengde minderjarigheid verklaard is. Voor gezinshereniging waarbij ouders hun minderjarig alleenstaand kind vervoegen moet pas aan de vereiste van stabiele en toereikende bestaansmiddelen voldaan worden op het moment dat men onbeperkt verblijfsrecht vraagt, wat ten vroegste na 3 jaar mogelijk is en enkel als het kind onbeperkt verblijfsrecht geniet. De inkomensvereiste geldt ook niet bij gezinshereniging met een erkende vluchteling, een subsidiair beschermde of een medisch geregulariseerde vreemdeling (9ter) als de gezinshereniging gevraagd wordt binnen het eerste jaar na toekenning van die status (KMI, 2014 (b)).

¹⁹ Leefloon, maatschappelijke dienstverlening, gezinsbijslag, wachtuitkering, overbruggings-uitkering, werkloosheidsuitkering (tenzij men kan bewijzen dat men actief werk zoekt) tellen niet mee voor de berekening van de bestaansmiddelen.

²⁰ Als de sponsor geen stabiele en toereikende bestaansmiddelen kan bewijzen, voert de DVZ een behoeftanalyse uit. Op basis daarvan bepaalt de DVZ welke bestaansmiddelen nodig zijn om in de behoeften van het gezin te voorzien zonder ten laste te vallen van de overheid (KMI, 2014 (b)).

- **Voldoende huisvesting**²¹: De sponsor moet over een woning (huurwoning of eigendom) beschikken die voldoet aan de minimumvereisten voor veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, en die voldoende groot is om de gezinsleden te kunnen opvangen;
- **Ziektezorgverzekering**²²: De sponsor beschikt over een ziektezorgverzekering die de risico's van het hele gezin dekt.

Het dient benadrukt te worden dat deze studie focust op initiële toelatingscriteria, vóór de uitreiking van de eerste verblijfsvergunning, en niet ingaat op voorwaarden waaraan (blijvend) moet voldaan zijn tijdens een periode van voorwaardelijk verblijf of die moeten vervuld worden na aankomst. Dit onderscheid is specifiek relevant in de context van integratiebeleid, daar integratieverplichtingen zich meestal situeren na aankomst, en in sommige landen ook rechtstreeks verband houden met het behoud of de verlenging van een verblijfsvergunning. Het Vlaamse inburgeringsbeleid kwalificeert als post-aankomst integratievereiste, al is hier geen verblijfsrechtelijke sanctie verbonden aan het niet vervullen van de inburgeringsplicht (maar wel andere gevolgen zoals o.a. geldboetes of het verlies van uitkeringen). Integratieverplichtingen waaraan moet voldaan zijn ná het bekomen van de eerste verblijfsvergunning, worden dus niet opgenomen in dit overzicht. In verdere delen van dit rapport wordt wel vergeleken of landen pre-vertrek integratievoorbereiding vereisen om aan bepaalde voorwaarden voor de eerste verblijfsvergunning te voldoen. Wat België betreft kan men optekenen dat **integratieverplichtingen géén criteria** vormen in het initiële toelatingsproces bij gezinshereniging, of voor om het even welke andere categorie derdelanders.

Indien de gezinshereniging wordt goedgekeurd, krijgt het familielid initieel een **beperkt verblijfsrecht** (BIVR-tijdelijk, jaarlijks hernieuwbare Elektronische vreemdelingenkaart A) van **drie jaar**, of korter als dat van de sponsor korter is. Het BIVR van de gezinsleden van een sponsor met beperkt verblijfsrecht, heeft immers een geldigheidsduur die gelijk is aan de verblijfsduur van de sponsor. Wanneer de sponsor een onbeperkt verblijfsrecht geniet, moeten de gezinsleden ook eerst een periode van drie jaar beperkt verblijfsrecht doorlopen. **Na drie jaar tijdelijk verblijf** in België in het kader van gezinshereniging, kunnen familieleden van sponsors met een onbeperkt verblijfsrecht, ook een **duurzaam en onbeperkt verblijfsrecht** als familielid van een derdelander verwerven (BIVR-onbeperkt, Elektronische Vreemdelingenkaart B), als ze op dat moment nog voldoen aan

²¹ * **Huisvestingsvereiste niet van toepassing** op ouders die hun minderjarig alleenstaand kind komen vervoegen, of bij gezinshereniging met een erkende vluchteling, een subsidiair beschermde of een medisch geregulariseerde vreemdeling (9ter) als de gezinshereniging gevraagd wordt binnen het eerste jaar na toekenning van die status (KMI, 2014 (b)).

²² * **Ziektezorgverzekering niet vereist** voor ouders die hun minderjarig alleenstaand kind komen vervoegen, of bij gezinshereniging met een erkende vluchteling, een subsidiair beschermde of een medisch geregulariseerde vreemdeling (9ter) als de gezinshereniging gevraagd wordt binnen het eerste jaar na toekenning van die status (KMI, 2014 (b)).

de voorwaarden voor gezinshereniging. Van zodra men een onbeperkt verblijfsrecht heeft, is dit definitief en onvoorwaardelijk, wat betekent dat men niet meer moet voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging om verblijfsrecht te behouden. In geval van een echtscheiding of einde van het samenwonen, verliest men bijvoorbeeld zijn verblijfsrecht niet meer. Ingeweken familieleden van derdelanders met beperkt verblijfsrecht, komen zoals gezegd niet in aanmerking voor onbeperkt verblijfsrecht, omdat hun verblijfsrecht verbonden is met de aard van dat hun sponsor (KMI, 2014 (b)).

4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers

Gezinshereniging van derdelanders met Unieburgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen (mobiele Unieburgers), is gereguleerd door het **EU-rechtskader voor vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden** (zie Richtlijn 2004/38/EG in Deel II, §4.2). Deze regelgeving is van toepassing op familieleden van burgers uit alle andere EU-lidstaten die wettig in België verblijven (zoals bijvoorbeeld gezinshereniging tussen een familielid en een Duitser die in België verblijft). Daarnaast is dit kader ook van toepassing op gezinshereniging met een Belg die in het verleden met familieleden in een andere EU-lidstaat heeft verbleven, en nu samen met zijn familieleden wil terugkeren naar België. Eens een Unieburger zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, blijft deze immers inzake gezinshereniging onder het rechtskader voor mobiele Unieburgers vallen, ook al gaat het om een nieuwe verblijfsaanvraag in het land waarvan hij burger zijn. Indien de Unieburger economisch actief is in België komen meer familieleden in aanmerking en gelden er minder voorwaarden dan wanneer de Unieburger economisch inactief of student is.

Voor gezinshereniging met een Unieburger komen de volgende **familieleden in aanmerking** (DVZ, 15.05.2014)(KMI, 2014 (b)):

- **Echtgenoot, gelijkgestelde partner of wettelijke partner** van de Unieburger of **ongehuwde, ongeregistreerde partner die een 'deugdelijk bewezen' duurzame relatie** heeft met de Unieburger;
- Minderjarige **kinderen** van de Unieburger of van diens echtgenoot/partner, m.a.w. kinderen **en stiefkinderen** van de Unieburger (inclusief adoptiekinderen) (**als deze Unieburger student is, moeten de kinderen ten laste zijn*);
- Minderjarige **kleinkinderen** van de sponsor of van diens echtgenoot/partner, m.a.w. kleinkinderen **en stiefkleinkinderen** van de Unieburger (**uitgesloten als Unieburger student is*);
- **Meerderjarige kinderen, stiefkinderen, kleinkinderen en stiefkleinkinderen** die **ten laste** zijn van de Unieburger (**uitgesloten als Unieburger student is*);

- **Ouders van een minderjarig kind** dat Unieburger is, dat **ten laste** is van deze ouders en waarover deze ouders het hoederecht of bewaarrecht hebben;
- **Ouders, schoonouders, grootouders en schoongrootouders** van een Unieburger, die **ten laste** (d.i. afhankelijk van materiële steun) zijn van deze sponsor of diens echtgenoot/partner van deze Unieburger en zijn echtgenoot/partner)(**uitgesloten als Unieburger student is*);
- **Andere familieleden** (bloedverwant of aanverwant, maar geen beperking in graad van verwantschap) van een Unieburger (*economisch actief, inactief of student*) die **ten laste** zijn of **deel uitmaken van het gezin** van de Unieburger of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een **persoonlijke verzorging** door de Unieburger **strikt nodig** hebben (d.i. beperkt in de praktijk).

Om als familielid erkend te worden moet men een bewijs van bloedband, aanverwantschap of partnerschap kunnen voorleggen (vb. huwelijksakte, attest van wettelijk partnerschap, geboorteakte, adoptieakte, bewijs van duurzame en stabiele relatie, ...) en indien van toepassing het 'ten laste zijn' kunnen aantonen (vb. overschrijvingen, inwonen, ...). Gezinsleden moeten een '**gezinscel**' vormen, maar samenwonen is niet noodzakelijk, men kan ook affectieve en financiële banden aantonen.

Voor hereniging met Unieburgers gelden voor een aantal familieleden **leeftijdscriteria**:

- Wettelijke partners moeten minstens 21 jaar zijn (18 jaar indien de partners al één jaar samenwoonden voor aankomst in België), maar geen leeftijdsgrens voor echtgenoten of gelijkgestelde partners;
- Geen leeftijdsgrens voor (stief)kinderen en (stief)kleinkinderen, maar indien 21 jaar of ouder moeten deze ten laste zijn van sponsor;
- Geen leeftijdsvoorwaarden voor (schoon)ouders, (schoon)grootouders & eventuele andere familieleden van de sponsor.

Voor gezinshereniging met een Unieburger-sponsor gelden uitzonderlijk de volgende **toelatingscriteria** (KMI, 2014 (b)):

- **Stabiele en toereikende bestaansmiddelen:** Indien de sponsor economisch niet-actief of student is, moet deze aantonen over 'voldoende bestaansmiddelen' te beschikken ter voorkoming dat familieleden in België ten laste vallen van het sociale bijstandssysteem. Het EU-recht verbiedt echter dat lidstaten een bedrag vaststellen als grens en eist een 'geval-per-geval' beoordeling.
- **Ziekteverzekeringsverzekering:** Indien de sponsor economisch niet-actief is, moet deze beschikken over een ziekteverzekeringsverzekering die de risico's van het hele gezin dekt.

Indien de **sponsor economisch actief** is in België (EU-werknemers en EU-zelfstandigen), wat het merendeel betreft van de in België verblijvende Unieburgers, is er echter **geen middelenvereiste** van toepassing en is er **geen ziekteverzekerings** vereist.

Indien aan de voorwaarden voor gezinshereniging is voldaan, ontvangt het familielid een '**Verblijfskaart voor familielid van een burger van de Unie**' (Elektronische vreemdelingenkaart F). Men geniet dan onbeperkt **verblijfsrecht** dat de **eerste 5 jaar voorwaardelijk** is, wat betekent dat men tijdens deze periode moet blijven voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging. **Na vijf jaar** in België verbleven te hebben onder gezinshereniging, kan men **duurzaam en onvoorwaardelijk verblijfsrecht** als familielid van een Unieburger verwerven (Elektronische Vreemdelingenkaart F⁺).

4.3 Gezinshereniging van derdelanders met Belgen

Toelatingscriteria voor gezinshereniging van derdelanders met Belgen (art. 40ter, Wet 15/12/1980), zijn grotendeels gelijk met de regels voor gezinshereniging met derdelanders. De procedure voor gezinsleden van Belgen verloopt echter hetzelfde als deze van gezinsleden van mobiele Unieburgers in België (vb. type verblijfskaart). Het dient benadrukt dat gezinshereniging met een Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, onder de regeling voor gezinshereniging met mobiele Unieburgers valt en niet onder de regeling voor gezinshereniging met Belgen. Namelijk, als men als familielid van een Belg samen met de Belg verbleven heeft in een andere EU-lidstaat, blijft het EU-rechtskader (zoals hierboven in §4.2 beschreven) van kracht bij terugkomst in België.

Voor gezinshereniging met een Belg in België (die geen recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend) komen de volgende **familieleden in aanmerking** (DVZ, 05.05.2014) (KMI, 2014 (b)):

- **Echtgenoot, gelijkgestelde partner of wettelijke partner** van Belgische sponsor;
- Minderjarige **kinderen** van Belgische sponsor of van diens echtgenoot/partner, m.a.w. kinderen **en stiefkinderen** van de Belgische sponsor (inclusief adoptiekinderen);
- Minderjarige **kleinkinderen** van Belgische sponsor of van diens echtgenoot/partner, m.a.w. kleinkinderen **en stiefkleinkinderen** van de Belgische sponsor;
- **Meerderjarige kinderen, stiefkinderen, kleinkinderen en stiefkleinkinderen** die **ten laste** zijn van de Belgische sponsor (afhankelijk van

de materiële bijstand van de sponsor om minimaal te overleven in het herkomstland);

- **Ouders van minderjarig Belgisch kind.**

Om als familielid erkend te worden moet men een bewijs van bloedband, aanverwantschap of partnerschap kunnen voorleggen (vb. huwelijksakte, attest van wettelijk partnerschap, geboorteakte, adoptieakte, bewijs van duurzame en stabiele relatie, ...) en indien van toepassing het 'ten laste zijn' kunnen aantonen (vb. overschrijvingen, inwonen, ...). Gezinsleden moeten een '**gezinscel**' vormen, maar samenwonen is niet noodzakelijk, men kan ook affectieve en financiële banden aantonen.

Ook voor hereniging met Belgen gelden voor een aantal familieleden **leeftijdscriteria**:

- Echtgenoten, gelijkgestelde of wettelijke partners moeten minstens 21 jaar zijn;
- Geen leeftijdsgrens voor (stief)kinderen en (stief)kleinkinderen, indien 21 jaar of ouder moeten deze ten laste zijn van sponsor.

Voor gezinshereniging met een Belgische sponsor gelden algemeen de volgende **toelatingscriteria** (KMI, 2014 (b)):

- **Stabiele en toereikende bestaansmiddelen**²³: De Belgische sponsor moet over eigen bestaansmiddelen (dus niet verworven uit sociale bijstand²⁴) beschikken die minstens even hoog zijn als **120% van het leefloon tarief** 'persoon met een gezin ten laste' (Wet 15/12/1980, art. 40). In 2014 bedraagt deze minimuminkomensgrens 1307,78 EUR. De DVZ houdt bij de beoordeling rekening met de regelmatigheid en stabiliteit van de bestaansmiddelen;
- **Voldoende huisvesting**²⁵: De Belgische sponsor moet over een woning (huurwoning of eigendom) beschikken die voldoet aan de minimumvereisten voor veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid, en die voldoende groot is om de gezinsleden te kunnen opvangen;
- **Ziekteverzekeringsverzekering**²⁶: De Belgische sponsor beschikt over een ziekteverzekeringsverzekering die de risico's van het hele gezin dekt.

Voor ouders van minderjarige Belgische kinderen zijn belangrijke uitzonderingen op deze criteria gecreëerd als gevolg van de Zambrano zaak voor het Hof van Justitie (Zaak C-

²³ * **Inkomensgrens niet van toepassing** op ouders die hun minderjarig kind vervoegen of als de familiemigrant een minderjarig kind is dat Belgische (groot)ouder vervoegd (KMI, 2014 (b)).

²⁴ Leefloon, maatschappelijke dienstverlening, gezinsbijslag, wachtuitkering, overbruggings-uitkering, werkloosheidsuitkering (tenzij men kan bewijzen dat men actief werk zoekt) tellen niet mee voor de berekening van de bestaansmiddelen.

²⁵ * **Huisvestingsvereiste niet van toepassing** op ouders die hun Belgisch minderjarig kind vervoegen (KMI, 2014 (b)).

²⁶ * **Ziekteverzekeringsverzekering niet vereist** voor ouders die hun Belgisch minderjarig kind vervoegen (KMI, 2014 (b)).

34/09, bevestigd in de Zaak Murat Dereci (C-256/11)). Op 8 maart 2011 sprak het Europees Hof van Justitie hierin uit dat België aan derdelander ouders van een Belgisch minderjarig kind geen verblijfsvergunning mag weigeren omdat dit anders tot gevolg zou hebben dat het kind niet langer in België kan verblijven en één van de kernrechten als Europees Unieburger zou verliezen. Dit vormt een uitzonderlijke toepassing van het Gemeenschapsrecht op Unieburgers die geen vrij verkeer hebben beoefend (BE NCP-EMN, Maart 2012).

Indien de gezinshereniging wordt goedgekeurd, ontvangt het familielid een **'Verblijfskaart voor familielid van een burger van de Unie'** (Elektronische vreemdelingenkaart F). Men geniet dan onbeperkt **verblijfsrecht** dat de **eerste 5 jaar voorwaardelijk** is, wat betekent dat men tijdens deze periode moet blijven voldoen aan de voorwaarden voor gezinshereniging. **Na vijf jaar** in België verbleven te hebben onder gezinshereniging, kan men **duurzaam en onvoorwaardelijk verblijfsrecht** als familielid van een Belg verwerven (Elektronische Vreemdelingenkaart F⁺).

5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie

In België is immigratie met werk als verblijfsdoeleinde een domein onder een **complexe verdeling van bevoegdheden over verscheidene bevoegdheidsniveaus** (regionaal, federaal, Europees) en bepalingen in verschillende wetten (Verblijfswet van 15/12/1980; Wet Tewerkstelling buitenlandse werknemers van 30/04/1999). De 6^e staatshervorming zorgde echter wel voor een wezenlijke **regionalisering** in dit domein. Zo werd het leeuwendeel van de bevoegdheid over toegang tot de arbeidsmarkt overgeheveld van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid & Sociaal Overleg (FOD WASO) naar de gewestelijke autoriteiten voor werkgelegenheid. De Federale Dienst Vreemdelingenzaken blijft echter bevoegd voor verblijfsvergunningen. Het zwaartepunt van de behandeling van een aanvraag voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en werk, opgelegd door de EU-richtlijn 2011/98/EU, zal na omzetting in de Belgische wetgeving bij de gewestelijke autoriteiten voor werkgelegenheid liggen (Beck, 16.10.2014). Er bestaan aparte reguleringen voor die derdelanders die in België wensen te verblijven om hier te werken als **werknemer** (hieronder §5.1), dan wel als **zelfstandige** (§5.2). Daarenboven zijn er een aantal **uitzonderlijk begunstigde categorieën arbeidsmigranten** uit derde landen (§5.3).

5.1 Werknemers

Om verblijfsrecht als werknemer te verwerven dient men in de eerste plaats te voldoen aan de voorwaarden om als niet-EU buitenlander in België te mogen werken. Hiervoor vormen de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het koninklijke besluit van 9 juni 1999 over de uitvoering van die wet (meermaals gewijzigd), de wettelijke basis (WSE, 2014 (b)). De uitreiking van een verblijfsvergunning als arbeidsmigrant is namelijk afhankelijk van het eerst bekomen van een **werkvergunning**, die resulteert in de afgifte van een **arbeidskaart** aan de migrant. Het afgeven van arbeidskaarten gebeurt op het niveau van de gewesten (in Vlaanderen behoort dit toe aan het Departement Werk en Sociale Economie). Er zijn echter ook heel wat uitzonderingscategorieën (zie opsomming hieronder en verdere toelichting in §5.3) die **vrijgesteld** zijn van arbeidskaarten. Deze kunnen dan mits aan een aantal andere voorwaarden voldaan is, verblijfsrecht als arbeidsmigrant bekomen zonder over een arbeidskaart te beschikken. Voor buitenlandse werknemers bestaan er in ons land drie types werkvergunningen (WSE, 2014 (a)):

- 1) **Arbeidskaart A** voor vreemdelingen na een aantal jaren werk met Arbeidskaart B. Deze werkvergunning is geldig voor elk beroep in loondienst, voor om het even welke werkgever, en zonder tijdsrestrictie.

- 2) **Arbeidskaart B** voor derdelanders die als arbeidsmigrant het land binnenkomen. Deze is verbonden aan één welbepaalde functie voor één werkgever en voor een beperkte duur (maximum 12 maanden, maar verlengbaar).
- 3) **Arbeidskaart C** voor vreemdelingen die reeds een tijdelijk verblijfsrecht genieten op basis van andere gronden dan arbeid (zoals studenten, asielzoekers of familieleden van derdelanders). Deze werkvergunning is geldig voor elk beroep in loondienst, voor om het even welke werkgever, maar is beperkt in de tijd (maximum 12 maanden, maar verlengbaar).

Met betrekking tot de toelating van **nieuwe derdelanders** die **verblijfsrecht met het oog op tewerkstelling nastreven**, is dus **Arbeidskaart B** relevant. Arbeidskaarten A worden immers maar toegekend aan buitenlandse werknemers die kunnen bewijzen gedurende een bepaalde periode arbeid te hebben verricht met een Arbeidskaart B. In wat volgt, wordt daarom enkel de regeling voor Arbeidskaart B behandeld.

Voorafgaand aan de tewerkstelling, moet de **werkgever eerst** een **autorisatie (arbeidsvergunning) voor tewerkstelling van immigranten** aanvragen. Het is dus de werkgever die een procedure voor een nieuwe arbeidsmigratie opstart. Volgens de algemene regel (waarop uitzonderingen gelden) moet de **kandidaat-werknemer op het moment van aanvraag nog in het buitenland** verblijven. Men wil immers vermijden dat derdelanders naar België komen om er werk te zoeken (WSE, 2014(a)). Wanneer de **arbeidsvergunning aan de werkgever** wordt afgeleverd, wordt automatisch ook een **arbeidskaart aan de werknemer** afgeleverd. Daarmee kan men dan een visum aanvragen om effectief naar België te komen als arbeidsmigrant. Voor de aflevering van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten gelden een aantal **voorwaarden**:

- Ten eerste is de toekenning afhankelijk van een '**arbeidsmarktonderzoek**', waarbij wordt geverifieerd dat er binnen een redelijke termijn geen geschikte werknemer kan gevonden worden op de binnenlandse (en Europese) arbeidsmarkt om de desbetreffende arbeidsplaats op bevredigende wijze te bekleden (Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 75-76). Dit arbeidsmarktonderzoek houdt verband met de officiële 'arbeidsmigratiestop' in België sinds 1974, waarbij voorrang wordt gegeven aan de bestaande arbeidsmarkt (deze wordt ruim opgevat, en omvat de EER, d.w.z. de EU-landen aangevuld met IJsland, Noorwegen en Liechtenstein).
- Ten tweede geldt er een **nationaliteitscriterium** en kunnen arbeidsvergunningen in principe enkel worden toegekend aan personen van die **landen waarmee België gebonden** is in **internationale akkoorden inzake tewerkstelling van werknemers** (d.i. Algerije, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Marokko, Montenegro, Servië, Tunesië en Turkije)(WSE, 2014 (a)). Indien de kandidaat niet over één van deze nationaliteiten beschikt, wordt de aanvraag meteen afgewezen

en gaat men niet over op het arbeidsmarktonderzoek (behoudens beroepsprocedures)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 76).

- Ten derde wordt de arbeidsvergunning pas toegekend wanneer het aanvraagdossier een ondertekend **voorgeschreven type arbeidsovereenkomst** voor arbeiders of bedienden bevat, met vermelding van een aantal verplichte bepalingen opgelegd door de wet (vb. loon- en arbeidsvoorwaarden die dezelfde zijn als Belgische werknemers in gelijkaardige functie)(WSE, 2014 (a)).
- Ten vierde moet men een **geneeskundig getuigschrift van arbeidsgeschiktheid**, opgesteld door een erkende arts, voorleggen in geval van eerste tewerkstelling in België.
- Tenslotte moet het maandloon voor de buitenlandse werknemer overeenkomen met het **minimum maandloon** (om deze in staat te stellen om in zijn levensonderhoud en dat van zijn gezin te voorzien) en moet de **werkgever** de **wettelijke en reglementaire verplichtingen** betreffende tewerkstelling van werknemers **naleven** (o.a. naleven van verplichten onder sociale wetgeving en arbeidswetgeving)(KMI, 2014 (k)).

Bepaalde werknemers, namelijk tal van **specifieke categorieën gekwalificeerden**, genieten echter **vrijstelling van deze voorwaarden**, met uitzondering van de arbeidsbekwaamheidsvereiste (geneeskundig getuigschrift bijna altijd vereist). Deze categorieën worden in onderstaande kader opgesomd. Op de kwalificaties om als één van deze categorieën in aanmerking te komen wordt verder ingegaan in §5.3.

Categorieën buitenlandse werknemers vrijgesteld van arbeidsmarktonderzoek, nationaliteitscriterium e.a. voorwaarden voor bekomen Arbeidskaart B

- Hooggeschoold personeel (art. 9, 6°)
 - Leidinggevende functie (art. 9, 7°)
 - Betaalde sportbeoefenaars (art. 9, 11°)
 - Navorsers of gasthoogleraar (art. 9, 8°)
 - Schouwspelartiesten (art. 9°15)
 - Stagiairs (art. 9, 5°)
 - Buitenlandse werknemer in beroepsopleiding in kader van verkoopcontract of in opleiding in zusterbedrijf (art. 9, 10° - art. 9, 18°- art. 9, 19°)
 - Gespecialiseerde techniker (art. 9, 9°)
 - Au pair (art 9, 14°)
 - Leidinggevend personeel buitenlandse luchtvaartmaatschappij
 - Leidinggevend personeel buitenlandse toeristische diensten
 - Langdurig ingezetenen (art. 9, 20°)
 - ...
- (Voor volledige lijst, zie art. 9 & 38ter tot 38octies van KB 9 juni 1999)(WSE, 2014(a))

Het is in dit verband uiterst relevant om te vermelden dat het **leeuwendeel van afgeleverde Arbeidskaarten B, uitzonderingscategorieën betreft**. Uit het Jaarverslag 2013 van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie

blijkt bijvoorbeeld dat van het totaal van 26.096 toegekende arbeidskaarten B in het Vlaamse Gewest in 2013 (waarvan 9.106 eerste aanvragers), er slechts 365 buiten uitzonderingscategorie betrof (waarvan 97 eerste aanvragers)(Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie, 2013). Het Kruispunt Migratie-Integratie licht dit toe: ***"In de praktijk weigert de administratie bijna automatisch elke aanvraag voor een werknemer die niet behoort tot een van de vrijgestelde categorieën van het arbeidsmarktonderzoek. Pas nadat beroep aangetekend wordt, zal de VDAB, FOREM of Actiris een grondig onderzoek naar de arbeidsmarkt doen. Na dat onderzoek wordt voor bepaalde knelpuntberoepen een arbeidskaart toegekend. Wanneer de werknemer onderdaan is van een land waarmee België een internationale overeenkomst heeft afgesloten (zie verder), zal de gewestelijke administratie zelf het arbeidsmarktonderzoek doen."*** (KMI, 2014 (q)). Afwijkingen van elk van de voorwaarden kunnen echter ook worden toestaan in 'individuele behartenswaardige gevallen, om economische of sociale redenen' (KMI, 2014 (f)). Het gevolg is dat de arbeidsmarkttest slechts zeer uitzonderlijk wordt uitgevoerd (vb. voor minder dan 2% van de instroom van buitenlandse werknemers in Vlaanderen)(EMN, 14.01.2014).

Hoewel het geen derdelanders zijn, vermelden we ter volledigheid hier dat burgers uit nieuwe EU-lidstaten die nog geen volledige toegang hebben tot de Belgische arbeidsmarkt (anno 2014 is dat enkel Kroatië) ook een uitzonderingscategorie vormen, voornamelijk voor een begunstigde toegang tot een **knelpuntberoep**²⁷. Zowel **nieuwe EU-onderdanen als langdurig ingezeten derdelanders in een andere lidstaat**, hebben een gefaciliteerde toegang tot knelpuntberoepen, waarvoor dan geen arbeidsmarktonderzoek wordt uitgevoerd. Nieuwe EU-burgers in de knelpuntenberoepen-regeling maakt overigens twee derde uit van alle toegekende arbeidskaarten B in het Vlaams Gewest.

Naast deze uitzonderingen op het arbeidsonderzoek, de nationaliteitsvereiste en het af te sluiten modeltype arbeidsovereenkomst, is er bovendien een lijst van **functies waarvoor de arbeidsmigrant volledig vrijgesteld is van de verplichting om een arbeidskaart te bekomen** (artikel 2 van het KB van 9 juni 1999)²⁸, waaronder onder andere de volgende:

- *kaderlid of leidinggevend personeel;*
- *bedienaar van een erkende eredienst;*
- *gedetacheerde werknemer (binnen Europese markt);*

²⁷ Voor knelpuntberoepenlijst in het Vlaamse Gewest (2014): zie http://www.werk.be/sites/default/files/migratie_lijstknelpuntberoepen.pdf

²⁸ Deze is bovendien aangevuld met een lijst van andere verblijfstatuten, waarbij de houder daarvan geen arbeidskaart nodig heeft om zijn of haar recht op werken uit te oefenen (Elektronische vreemdelingenkaart B, C, F, F+, H (d.i. Blauwe Kaart), bijlage 19ter, bijlage 35, etc.). Bijvoorbeeld familieleden van Unieburgers of iemand die reeds een duurzaam verblijfsrecht heeft in België, zijn dus vrijgesteld van de arbeidskaart en kunnen zonder deze tewerkgesteld worden in België.

- *journalist van buitenlandse media;*
 - *topsporter of begeleidend personeel;*
 - *schouwspelartiest of begeleider;*
 - *gespecialiseerde techniekers (prototypes van voertuigen uittesten, initiële assemblage of eerste installatie van een goed, dringende onderhouds- of herstellingswerken);*
 - *postdoctorandus;*
 - *onderzoeker;*
 - *handelsvertegenwoordiger met hoofdverblijf in het buitenland;*
 - *kaderpersoneel of vorser van een erkend coördinatiecentrum;*
 - *dienstbode die toeristen vergezelt;*
 - *verplichte stage in België of stagiair bij een Belgische overheid of internationale instelling van publiek recht;*
 - *onderhoud van buitenlandse militaire begraafplaatsen;*
 - *ingeschreven in de Pool der zeelieden van de Belgische koopvaardij;*
 - *rijdend of varend personeel van buitenlandse werkgevers;*
 - *voor rekening van een in het buitenland gevestigde onderneming door de Belgische nijverheid geleverde goederen in ontvangstname;*
 - *tewerkstelling in uitvoering van internationale akkoorden;*
 - *bijwonen van wetenschappelijke congressen of vergaderingen in beperkte kring;*
 - *opleiding in de Belgische zetel van een multinationale groep;*
 - ...
- (KMI, 2014 (I))

Onder andere omwille van deze vele vrijgestelde categorieën geeft het **aantal afgeleverde arbeidskaarten absoluut géén beeld van nieuwe buitenlandse werknemers** die het afgelopen jaar naar België gemigreerd zijn, aangezien het overgrote aantal buitenlandse onderdanen dat hier werkt, vrijgesteld is van de verplichting tot arbeidskaarten. Bovendien ligt het aantal arbeidskaarten steeds hoger dan het aantal individuele werknemers waarop ze betrekking hebben, aangezien een werknemer meerdere arbeidskaarten kan bekomen (Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie, 2013, pp. 3-4,15).

Derlanders kunnen met deze **Arbeidskaart B** of met een bewijs van vrijstelling van de arbeidskaart, en een aantal algemeen vereiste documenten (zoals medisch attest en bewijs van goed gedrag en zeden) een **tijdelijk, beperkt verblijfsrecht** (BIVR-tijdelijk, Elektronische Vreemdelingenkaart A, geldig voor 1 jaar maar vernieuwbaar zolang arbeidskaart geldig is) aanvragen. Wanneer dit wordt toegekend worden ze ingeschreven in het Vreemdelingenregister. Verblijfsrecht kan steeds verlengd worden wanneer de werkgever een verlening van de arbeidskaart aanvraagt en bekomt. Indien men van werkgever wil veranderen, moet een nieuwe arbeidsvergunning en arbeidskaart aangevraagd worden. Gedurende de eerste jaren kan men bij een hernieuwing overstappen naar andere werkgever, maar enkel voor dezelfde functie. Na drie tot vier jaar gewerkt te hebben onder een Arbeidskaart B, heeft men de mogelijkheid om zijn recht op arbeid uit te breiden door over te stappen op een **Arbeidskaart A** (onbeperkt in

tijd en beroepsmogelijkheden). In het algemeen kan men na vijf jaar wettig verblijf in België een **onbeperkte verblijfsvergunning** (BIVR-onbeperkt, Elektronische Vreemdelingenkaart B) bekomen (EC-EUIP, 05.05.2014).

Een **arbeidsvergunning**, die resulteert in een arbeidskaart van een bepaald type, vormt zoals gezegd de **basis voor het toekennen van een verblijfvergunning** aan economische migranten, al genereert deze werkvergunning nog geen automatische verblijfsvergunning. In de **toekomst** zal echter overgeschakeld worden op een systeem van een **gecombineerde werk-en-verblijfsvergunning**, te verkrijgen in één enkele aanvraagprocedure, in navolging van EU-richtlijn 2011/98/EU die wordt besproken in Deel II over het EU-kader (KMI, 2014 (f)).

5.2 Zelfstandigen

Een zelfstandige wordt in dit rapport opgevat als een derdelander die een zelfstandige beroepsuitoefening in de lidstaat als verblijfsdoeleinde nastreeft. Voor zelfstandigen uit derde landen bestaat een gelijkaardig systeem als dat van arbeidskaarten voor werknemers uit derde landen, met name als men een verblijfsrecht in het kader van een beroepsactiviteit als zelfstandige wil, dan moet men een **beroepskaart** hebben, **tenzij** men tot één van de categorieën behoort die daarvan is **vrijgesteld**. Een beroepskaart geeft de toelating aan een welbepaald persoon om als zelfstandige in België te werken, voor een specifieke beroepsactiviteit, op een specifieke plaats. Wanneer men zijn beroepsactiviteit wil veranderen of aanvullen met andere beroepsactiviteiten, dient men een nieuwe kaart aan te vragen.

Voor de toekenning van een beroepskaart (die op het federale niveau gebeurt, onder de FOD Economie, KMO, Middenstand & Energie) zijn twee hoofdcriteria cruciaal, met name de **naleving van reglementaire verplichtingen** die gelden voor de beroepsactiviteit, en de **economische meerwaarde** van de beroepsactiviteit voor België. Hoe deze worden ingevuld is afhankelijk van het feit of de derdelander reeds verblijfsrecht in België geniet of niet (KMI, 2014 (g)). Aangezien de focus hier ligt op nieuwe migratie van derdelanders die naar België komen met als doel om hier te werken, beperkt de bespreking zich tot de toekenningscriteria voor derdelanders die nog geen verblijfsrecht in België hebben. De **economische meerwaarde van de zelfstandige beroepsactiviteit** wordt dan ingevuld als (FOD Economie, KMO, Middenstand & Energie, 2014):

- nuttige **investeringen**;
- het creëren van **werkgelegenheid**;
- de bevordering van **export**;

- de economische **weerslag voor ondernemingen in België**;
- het **innovatieve of gespecialiseerde karakter** van de activiteit.

Daarnaast kan de meerwaarde ook bekeken worden vanuit **sociaal, cultureel, artistiek of sportief nut** (KMI, 2014 (g)). Een inschatting van de meerwaarde wordt door de bevoegde instanties gemaakt op basis van opgevraagde beschrijvingen van het project, de vaardigheden en ervaring van de aanvrager, de financiële middelen van de aanvrager, een marktstudie, een financiële analyse van het project, contacten met zakenpartners, contractopportunities van de aanvrager, de statuten van het bedrijf, etc. Verder dient men aan alle **reglementaire verplichtingen** die gelden voor de beroepsactiviteit, te voldoen (vb. **getuigschriften van beroepsbekwaamheid** om het beroep te mogen uitoefenen, etc.)(FOD Economie, KMO, Middenstand & Energie, 2014). Indien men voldoet aan deze voorwaarden en een aantal algemene voorwaarden (zoals medisch attest en attest van goed gedrag), kan een **beroepskaart** worden afgeleverd, in eerste instantie voor **twee jaar**, maar **hernieuwbaar** (KMI, 2014 (m)).

Zoals het geval bij buitenlandse werknemers (hierboven §5.1), zijn er eveneens een reeks categorieën zelfstandige derdelanders **vrijgesteld van de vereiste** om een **beroepskaart** te bekomen om als zelfstandige beroepsuitoefenaar wettig in België te verblijven. Vrijstellingen worden bijvoorbeeld toegekend om één van de volgende functies uit te oefenen in hoedanigheid van zelfstandige (FOD Economie, KMO, Middenstand & Economie, 2013)(KMI, 2014 (g)):

- *Meewerkende echtgenoot, wiens hulp beperkt blijft tot ondersteunende taken;*
- *Artiest (voor kort verblijf);*
- *Beroepssporter of dienst begeleider (voor kort verblijf);*
- *Zakenman die zijn hoofdverblijfplaats in het buitenland houdt (voor kort verblijf);*
- *Advocaat die op het tableau wordt opgenomen;*
- *Kaderpersoneel en vorsers in een coördinatiecentrum;*
- *Journalist die zijn hoofdverblijfplaats in het buitenland houdt (voor kort verblijf);*
- ...

Als zelfstandige heeft men net als buitenlandse werknemers een **tijdelijk, beperkt verblijfsrecht** van in principe één jaar (BIVR-tijdelijk, Elektronische Vreemdelingenkaart A), dat opnieuw kan verlengd worden zolang men over een geldige beroepskaart beschikt en kan aantonen nog steeds een zelfstandige beroepsactiviteit te beoefenen (aan te tonen met bijvoorbeeld betalingsbewijzen RSZ, personenbelasting, BTW, etc.). Na 5 jaar als buitenlandse zelfstandige in België, komt men in aanmerking voor **verblijf van onbepaalde duur** (BIVR-onbeperkt, Elektronische Vreemdelingenkaart B)(KMI,2014 (j)).

5.3 Hooggekwalificeerden en andere begunstigde arbeidsmigranten

De toelating tot verblijf in België in het kader van tewerkstelling, wordt voor **hooggekwalificeerden gefaciliteerd op twee manieren**, door het naast elkaar bestaan van twee systemen, met name de uitzonderingscategorieën voor de **Arbeidskaart B** enerzijds, en de **Europese Blauwe Kaart** anderzijds.

Omdat diploma's van hoger onderwijs voor de Europese Blauwe Kaart en voor vele van de uitzonderingscategorieën van het Arbeidskaart B-systeem vereist zijn, is er voorlopig in de Belgische wetgeving een **lacune** voor **lager geschoolde specialisten** (met uitzondering van bvb. de regeling voor gespecialiseerde techniekers voor installatie of herstel) die omwille van hun ervaring en vaardigheden een relevante meerwaarde kunnen bieden in een Belgische onderneming. Men zou deze als **gekwalificeerd omwille van ervaringsdeskundigheid** kunnen omschrijven (vb. technici in industriële sectoren). Dit zou echter veranderen bij omzetting van de EU-richtlijn 2014/66/EU over detachering van o.a. leidinggevenden & specialisten, waarvoor geen hoger diploma vereist is. Deze nieuwe, nog niet omgezette richtlijn wordt beschreven in Deel II §5.4.

5.3.1 Uitzonderingscategorieën Arbeidskaart B

Enerzijds kan de hooggekwalificeerde opteren voor de **Arbeidskaart B** die hem of haar toelaat in België te verblijven om hier voor een bepaalde duur en bepaalde werkgever te werken. Deze arbeidskaart vormt dan de basis voor de toekenning van een verblijfsvergunning van tijdelijke aard (BIVR-tijdelijk, Elektronische Vreemdelingskaart A). Aan de hand van een reeks uitzonderingen is een soepelere toelating gecreëerd voor specifieke categorieën arbeidsmigranten (Antoons & Van Der Elst, 2014, pp. 74-81). Voor hen werden **uitzonderingen ingebouwd** wat betreft de **voorwaarden voor het bekomen van deze arbeidskaart** (WSE, 2014 (a)):

- **vrijstelling** van het **arbeidsmarktonderzoek**;
- **vrijstelling** van de **nationaliteitsvereiste** (nl. nationaliteit van land waarmee België een internationaal akkoord voor tewerkstelling heeft afgesloten);
- **vrijstelling** van de **model-arbeidsovereenkomst**;
- **vrijstelling** van de verplichting om **in hun land van herkomst te blijven** tot de arbeidsvergunning en de Arbeidskaart B worden toegekend.

Een lijstje van categorieën die genieten van deze vrijstellingen werd reeds gepresenteerd in de kader in §5.1. De meeste ervan zijn terug te vinden in artikel 9 en in artikelen 38ter tot 38octies van het KB van 9 juni 1999. Hier gaan we voor een aantal van de **uitzonderingsberoepen of -functies** in op de criteria waaraan kandidaat-werknemers

moeten voldoen om als dusdanig gekwalificeerd te worden (WSE, 2014(a))(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 77).

De eerste relevante categorie is '**hooggeschoold personeel**'. Men wordt als hooggeschoold gekwalificeerd indien men een diploma hoger onderwijs (universitair of gelijkgesteld) van een erkende onderwijsinstelling heeft en het jaarlijks brutosalaris hoger ligt dan 39.422 EUR (bedrag 2014). Een tweede relevante categorie voor hooggekwalificeerden zijn werknemers met '**leidinggevende functie**', wat o.a. beoordeeld wordt op basis van hun kaderfunctie of belasting met het dagelijks bestuur en hun jaarlijkse bezoldiging van meer dan 65.711 EUR bruto (bedrag 2014). Tot een derde categorie behoren '**postdoctorale onderzoekers (navorsers) of gasthoogleraren**'. Deze moeten houder zijn van een doctoraat of gelijkgestelde academische titel van buitengewone wetenschappelijke verdiensten, tewerkgesteld aan een universiteit (of andere hogere onderwijsinstelling of erkende wetenschappelijke instelling), voltijds actief zijn in wetenschappelijk onderzoek of als docent, en ten minste bezoldigd op het niveau van assistent of universitair onderwijzend personeel. Ten vierde zijn '**stagiairs**' vrijgesteld van de voorwaarden. Dit zijn personen die bij een werkgever een praktische opleiding volgen in voortzetting van een voorafgaande studie, die tussen de 18 en 30 jaar oud zijn (mits uitzonderingen) voltijds tewerkgesteld voor een maximale duur van 12 maanden, volgens een afgesloten stage-overeenkomst; waarin de bezoldiging niet lager is dan het toepasselijk wettelijk gewaarborgd minimumloon en het aantal stage-uren is vastgelegd (WSE, 2014(a))(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 77). Daarnaast vallen ook de volgende groepen onder gekwalificeerde uitzonderingsberoepen: '**beroepssporters**' (arbeidscontract overeenkomstig vastgelegde wettelijke bepalingen en met een minimum bruto jaarloon van 75.200 EUR, bedrag 2014); '**schouwspelartiesten**' (arbeidscontract volgens vastgelegd type-arbeidsovereenkomst en met minimum bruto jaarsalaris van 32.886 EUR, bedrag 2014); '**gespecialiseerde technici**' (gedetacheerd naar België voor assemblage of installatie, onderhoud of herstelling van een door hun onderneming geleverd goed, voor maximum 6 maanden); '**leidinggevend personeel van buitenlandse luchtvaartmaatschappijen of buitenlandse toeristische diensten**' gevestigd in België (WSE, 2014(a)). Verder voorziet de regelgeving overigens ook in een hele reeks uitzonderingen voor derdelanders waarvan het beoogde verblijf per definitie slechts van tijdelijke aard is, zoals een **beroepsopleiding** of een **au pair jongere**.²⁹

²⁹ Categorieën die gericht zijn op tewerkstelling van tijdelijk aard: '**beroepsopleiding in het kader van een verkoopcontract**' (opleiding van werknemers van buitenlandse koper voor het installeren, gebruiken, onderhouden etc. van het gekochte goed of dienst), '**beroepsopleiding van werknemers uit zusterbedrijf**' (betrokken werknemer komt opleiding volgen binnen het kader van arbeidsrelatie met zijn werkgever in het buitenland, die behoort tot een internationale groep met vestiging in België) en '**au pair jongeren**' (in het kader van een plaatsingsovereenkomst met culturele vorming en taalverrijking als hoofddoel en licht

Naast deze uitzonderingen op de voorwaarden voor het bekomen van een Arbeidskaart B, is er zoals gezegd ook een **lijst van functies of beroepen** waarvoor de buitenlandse werknemer **volledig vrijgesteld is van de verplichting om een arbeidskaart te bekomen**. Deze personen kunnen dus zonder arbeidskaart tewerkgesteld worden in België en hier verblijven onder een BIVR-tijdelijk. Het merendeel van deze vrijgestelde beroepen wordt in onderstaande kader opgesomd.

Uit deze opsomming is duidelijk dat vele van deze functies, posities voor hooggekwalficeerden betreffen (vb. onderzoekers in het kader van een onderzoek in een erkende instelling, kaderpersoneel of leidinggevend personeel, zakenlui, etc.)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 78). Voor elk van deze beroepen of functies gelden aparte **criteria om als dusdanig gekwalificeerd te worden**.

Onderzoekers moeten bijvoorbeeld met een erkende onderzoeksinstelling een '**gastovereenkomst**' hebben afgesloten voor een onderzoekproject. Zo'n gastovereenkomst moet goedgekeurd worden door de onderzoeksorganisatie na controle van het onderzoeksplan, de duur en de beschikbaarheid van de nodige financiële middelen, de kwalificaties van de onderzoeker en zijn financiële middelen voor het dekken van verblijf- en reiskosten (BELSPO, n.d.). De criteria om als onderzoeker gekwalificeerd te worden, zijn bepaald in navolging van de Richtlijn 2005/71/EG betreffende toelating van derdelanders met het oog op wetenschappelijk onderzoek (zie Deel II, §5.1). Voor een volledige lijst van alle uitzonderingscategorieën en gedetailleerde kwalificatiecriteria per categorie verwijzen we naar art. 2 van het KB van 9 juni 1999.

huishoudelijk werk (beperkt tot maximum 4 uur/dag & 20 uur/week) in ruil voor kost en inwonen. Er gelden strikte leeftijds-, opleidings-, verzekerings-, huisvesting- en gezinssamenstellingscriteria, arbeidsvoorwaarden en andere vereisten waaraan het gastgezin hetzij de au pair moet voldoen.).

**Een greep uit de categorieën buitenlandse werknemers
vrijgesteld van arbeidskaartvereiste**

- **Onderzoekers** (niet noodzakelijk op doctoraatsniveau maar wel hooggeschoold) die een 'gastovereenkomst' hebben afgesloten voor een onderzoekproject in een erkende onderzoeksinstituting of **postdoctorale onderzoekers** die begunstigd zijn door een tegemoetkoming voor wetenschappelijk onderzoek (art. 2., 25° & art. 2, 26°)
- **Kaderpersoneel** (d.i. een bediende, die niet behoort tot het leidinggevende personeel, die een hogere functie in de onderneming bekleedt en die beschikt over een onderwijsdiploma van tenminste hoger onderwijs of over een evenwaardige beroepservaring) en **vorsers** in dienst van een **Belgisch coördinatiecentrum**, of **kaderleden en leidinggevenden** in dienst van een **Belgisch hoofdkwartier** (art. 2, 12° & art. 2, 33°)
- **Zakenlui en handelsvertegenwoordigers** met hoofdverblijf in buitenland, voor **kort verblijf** (art.2, 10°)
- **Derlanders gedetacheerd uit een andere EU-lidstaat** (tewerkgesteld bij een werkgever in een ander land van de EU, die voor deze werkgever tijdelijke diensten komen verrichten in België)(onder bepaalde bijkomende voorwaarden)(art. 2, 14°)
- **Technische specialisten** voor specifieke taken van **korte termijn** (vb. 1e installatie van geleverd goed, met verblijf minder dan 8 dagen vb. dringende herstelling of onderhoud van geleverd goed, verblijf minder dan 5 dagen/maand)(art.2, 31° & art. 2, 32°)
- **Bepaalde categorieën stagiairs** (vb. binnen een onderneming overgeplaatst voor opleiding of vb. tewerkgesteld door Belgische overheid of internationale instelling of vb. verplichte stage voor studies in EER) (art. 2, 19° & art. 2, 21°)
- **Bepaalde categorieën sportbeoefenaars** en begeleidend personeel, voor **kort verblijf** (tewerkgesteld door buitenlandse werkgever, verblijf in België in kader van competitie, ...) (art. 2, 16°)
- **Bepaalde categorieën schouwspelelartiesten** en begeleidend personeel, voor **kort verblijf** (internationaal befaamd, ...) (art. 2, 17°)
- **Diplomatiek en consulaire personeel** (art. 2, 4°)
- Bedienaars van erkende **erediensten** (d.i. de rooms-katholieke, de protestantse, de islamitische, de anglicaanse, de israëlitische en de orthodoxe eredienst) (art. 2, 6°)
- **Zeelieden** van de Belgische koopvaardij (art. 2, 8°)
- **Rijgend of varende personeel** van buitenlandse werkgevers, voor vervoer van personen of goederen over land, de zee of in de lucht, voor **kort verblijf** (art. 2, 9°)
- Personen die naar België gekomen zijn om door de Belgische nijverheid geleverde **goederen in ontvangst te nemen**, om bepaalde **prototypes uit te testen**, ... (art. 2, 11° & Art.2, 30°)
- **Dienstbode** die toeristen vergezelt, voor **kort verblijf** (art. 2, 13°)
- **Journalist** van buitenlandse media , voor **kort verblijf** (art. 2, 15°)
- ...

(Voor volledige lijst, zie art. 2 KB 9 juni 1999) (WSE, 2015; WSE 2014 (c))

5.3.2 Europese Blauwe Kaart

Anderzijds bestaat er naar aanleiding van EU-richtlijn 2009/50/EG (zie Deel II §5.2) een **nieuw systeem**, de **Europese Blauwe Kaart** (Elektronische Vreemdelingenkaart H) **voor hooggekwalficeerden**. Deze functioneert als **arbeidskaart** (recht op werk) **én** als **verblijfsvergunning** (recht op verblijf) tegelijk, en is geldig voor een periode van 13 maanden en hernieuwbaar. Voor de Blauwe Kaart geldt een tweeledige procedure waarbij de werkgever eerst een voorlopige arbeidsvergunning aanvraagt en de werknemer daarna een Europese blauwe kaart aanvraagt. De voorlopige arbeidsvergunning is noodzakelijk om een Europese blauwe kaart te bekomen, maar wordt ongeldig zodra de Blauwe Kaart wordt afgeleverd (of geweigerd). Eens men dus een Blauwe Kaart heeft bekomen, staat deze op zichzelf (in tegenstelling tot Arbeidskaart B die altijd maar in combinatie met een arbeidsvergunning van de werkgever geldig is)(WSE, 2014 (d)).

Voor de toekenning van een Blauwe Kaart moet de derdelander aan bepaalde **voorwaarden** voldoen (art. 61/26) (Antoons & Van Der Elst, 2014, pp. 82-83)(WSE, 2014 (d)):

- voorleggen van een geldige **arbeidsovereenkomst met minimum duur van 1 jaar**;
- aantonen van hogere beroepskwalificatie op basis van een **diploma van hoger onderwijs**, na hogere studies van minstens drie jaar (**relevante beroepservaring wordt niet erkend als alternatief voor een diplomakwalificatie*);
- **looncriterium**: jaarlijks bruto inkomen dat minstens anderhalf maal het gemiddelde bruto jaarsalaris in België bedraagt (bedrag 2014: min. 50.974 EUR);
- de autoriteiten hebben de mogelijkheid om een **arbeidsmarktonderzoek** te vereisen voor de goedkeuring van een Blauwe Kaart en kunnen daarnaast ook een aanvraag weigeren omwille van '**ethische werving**'-overwegingen (in kader van 'brain drain', zie Deel II, §5.2)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 83);
- beschikken over een **ziektezorgverzekering**;
- voorleggen van een **medisch attest & uittreksel uit strafregister** of een gelijkwaardig document.

Het nationaliteitscriterium en de model-arbeidsovereenkomst die als voorwaarde worden gehanteerd voor een Arbeidskaart B, zijn dus niet vereist voor een Blauwe Kaart.

Het dient benadrukt te worden dat de **regeling van de Blauwe Kaart geen afbreuk doet aan bestaande nationale regelingen gericht op de tewerkstelling van hooggeschoolde en andere gekwalificeerde derdelanders**. In België werd er dan ook voor geopteerd om het systeem van uitzonderingen op de Arbeidskaart B voor

hooggeschoolde derdelanders te blijven hanteren naast het systeem van Blauwe Kaarten, waardoor er de facto twee naast elkaar bestaande systemen zijn waarop hooggeschoolde werknemers zich kunnen beroepen om toelating te krijgen tot België om hier te komen werken (Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 82). Dit resulteert in een zeer laag gebruik van het Blauwe Kaart systeem in België (5 afgeleverde kaarten in 2013, volgens beschikbare cijfers (EC, 22.05.2014 (a))) omdat in de meeste gevallen de procedure voor een **Blauwe Kaart striktere criteria vereist dan voor een Arbeidskaart B als uitzonderingscategorie** (vb. hooggeschoold personeel)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 85). De Blauwe Kaart vereist immers een hogere loondrempel (wat minder aantrekkelijk is voor de werkgever). Daarnaast voorziet het Blauwe Kaart-systeem nog steeds in een arbeidsmarktonderzoek (in theorie), terwijl hooggeschoolden onder het Arbeidskaart B-systeem hiervan zijn vrijgesteld. Een derde verschil is dat hooggekwalificeerde die gedetacheerd zijn uit een derde land en tijdelijke arbeidsprestaties leveren in België voor een buitenlandse werkgever, geen aanspraak kunnen maken op een Blauwe Kaart, die enkel bestemd is voor werknemers die voor minimum een jaar in België tewerkgesteld zijn door een werkgever in België. Een Arbeidskaart B is daarentegen zowel voor gedetacheerden als voor 'gewoonlijke' tewerkstelling mogelijk (Antoons & Van Der Elst, p. 85).

De **Blauwe Kaart biedt op langere termijn** echter wel **voordelen** tegenover de Arbeidskaart B. Onder andere **intra-EU mobiliteit** (na 18 maanden in de eerste lidstaat) om als hooggekwalificeerde in een andere lidstaat te verblijven en werken, is een interessant privilege dat men onder de Blauwe Kaart wél en onder een Arbeidskaart B niet kan genieten. Ook kan men onder een Blauwe Kaart al na twee jaar **van werkgever veranderen** zonder nieuwe vergunning, terwijl dat voor een Arbeidskaart B meestal pas na 5 jaar en een gewijzigd verblijfsstatuut mogelijk is. Een derde voordeel is dat men onder een Blauwe Kaart een **korte periode (3 maanden) werkloos kan zijn**, zonder de vergunning te verliezen, wat bij het beëindigen van de arbeidsbetrekking onder Arbeidskaart B wel degelijk meteen het geval is (Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 86). Ten vierde biedt de Blauwe Kaart meer mogelijkheden om voor een **bepaalde tijd terug te keren naar het land van herkomst**, zonder zijn verblijfstatuut in België te verliezen.

6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie

Het verblijfsstatuut voor studenten uit derde landen slaat vooral op **hoger onderwijs** (universitaire studies, professionele studies of beroepsopleidingen). In het andere geval (lager of secundair onderwijs) spreekt men van scholieren of leerlingen. In principe is er in België geen verblijfsregelgeving voor scholieren uit derde landen, al kan de minister uitzonderingen toestaan. Omdat ook in de meeste andere lidstaten 'studiemigratie' in de eerste plaats op hoger onderwijs slaat, handelt deze paragraaf omtrent toelatingscriteria voor buitenlandse studenten enkel over hoger onderwijs.

Buitenlandse studenten maken aanspraak op wettig verblijf voor studies in België indien wordt voldaan aan de volgende specifieke toelatingscriteria (DVZ, 2014(d))(KMI (2014 (d))), naast algemene voorwaarden (vb. medisch attest en attest goed gedrag en zeden):

- Voorleggen van **attest van regelmatige inschrijving in, of toelating tot, een officiële** (d.i. door de staat erkende, georganiseerde of gesubsidieerde) **hogere onderwijsinstelling**, waar men een **volledig jaarplan** (min. 15 uur/week, min. 54 studiepunten) volgt (behalve indien het een voorbereidend jaar op hogere studies betreft). De studies dienen dus een (bijna) voltijds karakter te hebben (vb. geen avondonderwijs) en zijn van reguliere aard (vb. geen vrije student);
- Voorleggen van bewijs van **voldoende bestaansmiddelen**, bijvoorbeeld door studiebeurs, geblokkeerde bankrekening of studentenjob-contract (Anno 2014: minimumgrens van 614 EUR per maand voor een alleenstaande student, vermeerderd met 150 euro per persoon ten laste van student). Indien men zelf niet over die middelen beschikt, kan men ook een 'garant' aanstellen die door een '**verbintenis tot tenlasteneming**' te ondertekenen, zich aansprakelijk stelt voor de kosten van de student (vb. verblijfskosten, studiekosten, gezondheidskosten, repatriëring, maar ook schulden van de student aan de staat). Deze 'garant' moet een bepaald minimuminkomen kunnen voorleggen (bedrag 2014: minimuminkomen van 1584 EUR/maand plus 150 EUR per persoon ten laste).

Wanneer een **verblijfsrecht** als buitenlandse student wordt goedgekeurd is dit altijd **beperkt tot de duur van de studies** (BIVR-tijdelijk, Elektronische Vreemdelingenkaart A, geldig voor duur academiejaar en daarna vernieuwbaar). Als men na afstuderen in België wil blijven, dient men een andere verblijfsvergunning aan te vragen (vb. als werknemer of in kader van gezinshereniging). Het verblijfsrecht van een buitenlandse student kan voortijdig worden ingetrokken indien men onvoldoende vooruitgang boekt in de studies, het maximum aantal toegelaten uren arbeidsprestatie als jobstudent overschrijdt of niet langer over voldoende bestaansmiddelen beschikt (bvb. langdurig beroep doen op OCMW steun)(KMI, 2014 (d)).

Ontvankelijkheid & Specifieke Voorwaarden voor GEZINSHERENIGING voor derdelander MET DERDELANDER	Ontvankelijkheid & Specifieke Voorwaarden voor GEZINSHERENIGING voor derdelander MET BURGER VAN DE LIDSTAAT	Ontvankelijkheid & Specifieke Voorwaarden voor GEZINSHERENIGING voor derdelander MET MOBIELE UNIEBURGER
<p><u>1) Ontvankelijkheid Sponsor:</u> Derdelander met beperkt of onbeperkt verblijfsrecht in België (met A, B, C, D, F, F+ of H kaart)</p>	<p><u>1) Ontvankelijkheid Sponsor:</u> Belg <i>(*die geen recht op vrij verkeer in de EU heeft uitgeoefend)</i></p>	<p><u>1) Ontvankelijkheid Sponsor:</u> Burger van andere EU-lidstaat die in België verblijft (met bijlage 19 of met E of E+ kaart) - economisch actief - economisch inactief - student OF Belg die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend (samen met het familielid) en die nu onder Gemeenschapsrecht als mobiele Unieburger valt</p>
<p><u>2) Ontvankelijke Familieleden:</u> - meerderjarige echtgenoten & gelijkgestelde partners & wettelijk samenwonende partners (>=21/18 jaar) - minderjarige kinderen & stiefkinderen (<18 jaar) (inclusief adoptiekinderen) - meerderjarige kinderen & stiefkinderen die zorgbehoevend zijn omwille van handicap (>=18 jaar) - ouders van minderjarig kind (met vluchtelingstatus of subsidiaire beschermingsstatus of medische regularisatie)</p> <p>Voorwaarde = moeten samenwonen</p>	<p><u>2) Ontvankelijke Familieleden:</u> - meerderjarige echtgenoten & gelijkgestelde partners & wettelijk samenwonende partners (>=21 jaar) - minderjarige kinderen & stiefkinderen (<21 jaar) (inclusief adoptiekinderen) - minderjarige kleinkinderen & stiefkleinkinderen (descendenten) (<21 jaar) - meerderjarige kinderen & stiefkinderen, kleinkinderen & stiefkleinkinderen (descendenten) die ten laste (d.i. materieel afhankelijk) zijn van sponsor (>=21 jaar) - ouders van minderjarig kind</p> <p>Voorwaarde = moeten gezinscel/huishouden vormen</p>	<p><u>2) Ontvankelijke Familieleden:</u> - echtgenoten & gelijkgestelde partners (geen leeftijdsgrens) & wettelijk samenwonende partners (>=21 jaar) & partners in ongeregistreerde duurzame relatie (geen leeftijdsgrens) - minderjarige kinderen & stiefkinderen (<21 jaar) (inclusief adoptiekinderen) - minderjarige kleinkinderen & stiefkleinkinderen (descendenten) (<21 jaar) <i>(*uitgesloten als sponsor student is)</i> - meerderjarige kinderen & stiefkinderen, kleinkinderen & stiefkleinkinderen (descendenten) die ten laste (d.i. materieel afhankelijk) zijn van sponsor (>=21 jaar) <i>(*stief)kleinkinderen uitgesloten als sponsor student is)</i> - ouders van minderjarig kind - ouders, schoonouders, grootouders & schoongrootouders (ascendenten) die ten laste zijn van sponsor <i>(*uitgesloten als sponsor student is)</i> - andere familieleden (geen beperking in verwantschapsgraad) die ten laste zijn of deel uitmaken van gezin van de sponsor of die persoonlijke verzorging strikt nodig hebben (om gezondheidsredenen)</p> <p>Voorwaarde = moeten gezinscel/huishouden vormen</p>
<p><u>3) Huisvestingsvoorwaarden:</u> Sponsor heeft voldoende en adequate huisvesting voor gezin <i>(uitgez. gezinshereniging binnen 1 jaar na toekenning vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of medische</i></p>	<p><u>3) Huisvestingsvoorwaarden:</u> Sponsor heeft voldoende en adequate huisvesting voor gezin <i>(uitgez. gezinshereniging door ouders die hun minderjarig kind vervoegen)</i></p>	<p><u>3) Huisvestingsvoorwaarden:</u> NEEN</p>

<i>regularisatie of binnen onbeperkte termijn indien die status toegekend werd aan een minderjarige die niet-begeleid in België is aangekomen en zijn ouders wil laten overkomen)</i>		
<p><u>4) Financiële middelen:</u> Sponsor heeft voldoende en stabiele financiële middelen : inkomen gelijk aan minimum 120% van het leefloon = 1307,78 EUR (*bedrag 2014)</p> <p><i>(uitgez. gezinshereniging binnen 1 jaar na toekenning vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of medische regularisatie of binnen onbeperkte termijn indien die status toegekend werd aan een minderjarige die niet-begeleid in België is aangekomen en die zijn ouders wil laten overkomen, of wanneer de familiemigrant het minderjarig eigen kind is van een sponsor met onbeperkt verblijf (of van diens echtgenoot) of wanneer de familiemigrant een meerderjarig gehandicapt kind in staat van verlengde minderjarigheid verklaard is)</i></p>	<p><u>4) Financiële middelen:</u> Sponsor heeft voldoende en stabiele financiële middelen : inkomen gelijk aan minimum 120% van het leefloon = 1307,78 EUR (*bedrag 2014)</p> <p><i>(uitgez. wanneer de familiemigrant een minderjarig eigen kind is van de Belg of van diens echtgenoot, of ouders die hun minderjarig Belgisch kind vervoegen)</i></p>	<p><u>4) Financiële middelen:</u> Economisch inactieve EU-sponsor moet voldoende financiële middelen kunnen aantonen en EU-student moet voldoende financiële middelen hebben (zonder ze op voorhand te moeten aantonen), om te voorkomen dat gezin ten laste valt van sociale bijstand.</p> <p>Geen vastgelegd minimumbedrag voor 'voldoende' middelen, 'case-to-case' beoordeling en drempel mag ten hoogste gelijk zijn aan leefloonniveau.</p> <p>Voor economisch actieve EU-sponsor geen middelenvereiste.</p>
<p><u>5) Ziekteverzekeringsverzekering:</u> Sponsor heeft ziekteverzekeringsverzekering voor hele familie</p> <p><i>(uitgez. gezinshereniging binnen 1 jaar na toekenning vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming of medische regularisatie of binnen onbeperkte termijn indien die status toegekend werd aan een minderjarige die niet-begeleid in België is aangekomen en zijn ouders wil laten overkomen)</i></p>	<p><u>5) Ziekteverzekeringsverzekering:</u> Sponsor heeft ziekteverzekeringsverzekering voor hele familie</p> <p><i>(uitgez. gezinshereniging door ouders die hun minderjarig Belgisch kind vervoegen)</i></p>	<p><u>5) Ziekteverzekeringsverzekering:</u> Economisch inactieve EU-sponsor moet ziekteverzekeringsverzekering voor hele familie kunnen aantonen.</p> <p>Voor economisch actieve of studerende EU-sponsors geen ziekteverzekeringsvereiste.</p>
<p><u>6) Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u> NEEN</p>	<p><u>6) Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u> NEEN</p>	<p><u>6) Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u> NEEN</p>
<p><u>7) Minimumverblijfsperiode:</u> Sponsor met onbeperkt verblijf kan zich pas laten vervoegen door familie nadat hij/zij 12 maanden wettig in België verblijft.</p> <p>Voor sponsors met beperkt verblijfsrecht geldt geen wachttijd.</p> <p><i>(Uitgez. indien het huwelijk/partnerschap al bestond vóór de sponsor naar België kwam, of in geval van een meerderjarig gehandicapt kind of een gemeenschappelijk minderjarig kind)</i></p>	<p><u>7) Minimumverblijfsperiode:</u> N.v.t.</p>	<p><u>7) Minimumverblijfsperiode:</u> NEEN</p>
<p><u>8) Leeftijdscriteria:</u> ≥ 21/18 jaar voor echtgenoten en partners < 18 jaar voor (stief)kinderen, tenzij gehandicapt</p>	<p><u>8) Leeftijdscriteria:</u> ≥ 21 jaar voor echtgenoten en partners < 21 jaar voor (stief)kinderen, (stief)kleinkinderen (descendenten), tenzij financieel 'ten laste'</p>	<p><u>8) Leeftijdscriteria:</u> ≥ 21 jaar voor wettelijke partners (18 jaar indien al 1 jaar samenwonend voor verblijf in België) ~ niet voor echtgenoten < 21 jaar voor (stief)kinderen, (stief)kleinkinderen (descendenten), tenzij financieel 'ten laste'</p>

Specifieke Voorwaarden voor Arbeidsmigratie van derdelanders WERKNEMERS	Specifieke Voorwaarden voor Arbeidsmigratie van derdelanders ZELFSTANDIGEN (zelfstandige beroepsactiviteit)	Specifieke Voorwaarden voor STUDIEMIGRATIE van derdelanders	Specifieke Voorwaarden voor PERMANENT VERBLIJFSRECHT voor derdelanders (incl. EG Verblijfsvergunning langdurig ingezetene in eerste lidstaat)
<u>1) Werkvergunning:</u> Arbeidskaart B verbonden aan specifieke werkgever en beperkt in de tijd OF VRIJSTELLING van Arbeidskaart <i>(verschillende uitzonderingscategorieën zijn vrijgesteld van arbeidskaart)</i>	<u>1) Werkvergunning:</u> Beroepskaart beperkt tot specifiek beroep OF VRIJSTELLING van Beroepskaart <i>(verschillende uitzonderingscategorieën zijn vrijgesteld van beroepskaart)</i>	<u>1) Band onderwijsinstelling:</u> Inschrijving in een officiële hogere onderwijsinstelling , waar men een volledig jaarplan volgt (reguliere inschrijving)	<u>1) Voorafgaand wettig verblijf in land:</u> 5 jaar wettig en 'onafgebroken' verblijf in België <i>(bepaalde uitzonderingen)</i> + Op moment van vestigingsaanvraag moet men een onbeperkt verblijfsrecht hebben.
<u>2) Bescherming binnenlandse arbeidsmarkt:</u> Arbeidsmarktonderzoek (= verificatie dat positie niet gevuld kan worden met geschikte kandidaat op binnenlandse arbeidsmarkt) OF VRIJSTELLING van arbeidsmarkttest <i>(verschillende uitzonderingscategorieën zijn vrijgesteld van arbeidsmarkttest)</i>	<u>2) Nationaal belang:</u> Project of beroep dient nationaal economisch belang : - investering - jobcreatie - innovatie of specialisatie - export - tegemoetkoming aan andere economische noden OF de activiteit heeft een meerwaarde vanuit sociaal, cultureel, artistiek of atletisch perspectief		
<u>3) Andere voorwaarden waaraan werknemer moet voldoen:</u> - Geneeskundig getuigschrift van arbeidsbekwaamheid - Nationaliteitscriterium : Migrant afkomstig van land waarmee België een bilateraal akkoord m.b.t. beroepsuitoefening heeft OF VRIJSTELLING van nationaliteitscriterium <i>(verschillende uitzonderingscategorieën zijn vrijgesteld zijn nationaliteitscriterium)</i>	<u>3) Beoordeling haalbaarheid & winstgevendheid beroep/onderneming:</u> JA	<u>3) Huisvestingsvoorwaarden:</u> NEEN	<u>3) Huisvestingsvoorwaarden:</u> NEEN

<p>4) <u>Andere voorwaarden waaraan werkgever moet voldoen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - afsluiten voorgeschreven type model-arbeidsovereenkomst met werknemer OF VRIJSTELLING van modelcontractcriterium (verschillende uitzonderingscategorieën vrijgesteld van standaardtype arbeidsovereenkomst: moeten wel afgesloten arbeidsovereenkomst voorleggen) 	<p>4) <u>Andere voorwaarden waaraan zelfstandige moet voldoen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - naleven regulering en specifieke voorwaarden (o.a. beroepskwalificaties) voor desbetreffend beroep of ondernemingsproject 	<p>4) <u>Financiële middelen:</u></p> <p>Bewijs van voldoende bestaansmiddelen (614 EUR/maand voor alleenstaande plus 150 EUR per persoon ten laste (*bedragen 2014))</p>	<p>4) <u>Financiële middelen:</u></p> <p>NEEN, tenzij voor status langdurig ingezetene: Stabiel en regelmatig minimuminkomen (**Enkel voor status langdurig ingezetene) (maandelijks inkomen van 786 EUR plus 262 EUR per persoon ten laste (*bedragen 2014))</p>
<p><u>*) Regimes voor (hoog)gekwalficeerde werknemers:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Europese Blauwe Kaart voor hooggekwalficeerden: geen nationaliteitscriterium, in de praktijk ook geen arbeidsmarkttest, geen model-type arbeidsovereenkomst - Vrijstelling van arbeidsmarkttest, nationaliteitscriterium en model-type arbeidsovereenkomst voor bekomen van Arbeidskaart B (in combinatie met BIVR-tijdelijk): hoogopgeleiden, leidinggevenden, stagiairs, postdocs & gasthoogleraren, beroepssporters, schouwspelartiesten, gespecialiseerde technici, ... - Vrijstelling van arbeidskaart voor bekomen van BIVR-tijdelijk: wetenschappelijk onderzoekers, kaderleden of leidinggevenden, gedetacheerde werknemers, bedienaars van eredienst, topsporters, journalist, gespecialiseerde technici,... 	<p><u>*) Regimes voor (hoog)gekwalficeerde zelfstandigen of uitzonderlijke ondernemers:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vrijstelling van beroepskaart voor bekomen van BIVR-tijdelijk: bepaalde categorieën zakenmensen, advocaten, beroepssporters, artiesten, kaderpersoneel, onderzoekers, journalisten, ... 	<p>5) <u>Ziekteverzekeringsverzekering:</u></p> <p>NEEN</p>	<p>5) <u>Ziekteverzekeringsverzekering:</u></p> <p>NEEN, tenzij voor status langdurig ingezetene: Ziekteverzekeringsverzekering (**Enkel voor status langdurig ingezetene)</p>
<p>6) <u>Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u></p> <p>NEEN</p>	<p>6) <u>Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u></p> <p>NEEN</p>	<p>6) <u>Pre-vertrek Integratievoorwaarden:</u></p> <p>NEEN</p>	<p>6) <u>Integratievoorwaarden:</u></p> <p>NEEN</p>

Tabel 1. Overzichtstabel toelatingscriteria gezinshereniging, tewerkstelling, zelfstandige beroepsactiviteit, studiedoeleinden en permanent verblijf derdelanders in België.

DEEL II. EEN OVERKOEPELEND EU-KADER

Inleiding

*"The **decline and aging of the European population**, coupled with its foreseeable implications on the various social welfare systems, has provoked increased debate concerning immigration within EU institutions and EU Member States alike. In addition, factors such as **labour shortages in particular sectors** and **globalization forces** also **call for increased legal migration**. There is a growing awareness that without migrants, Europe will not be able to maintain the same standard of living ..."* (Adam & Devillard, 2009, pp.29-30)

In de actuele Europese context zijn **demografische uitdagingen, arbeidsmarkttekorten** en zogenaamde '**skills shortages**' fundamentele uitgangspunten voor de ontwikkeling van geharmoniseerde wettelijke migratiekanalen naar de EU. Daarin vormt de aantrekking van bepaalde categorieën migranten waaraan de EU behoefte heeft, één van de speerpunten.

"...given both the seriousness of the skills mismatch in European labour markets as well as irreversible demographic developments, a well organised legal immigration and integration policy, [...], has a central role to play in ensuring the EU's long-term competitiveness and ultimately the future of its social model" (Europese Commissie, Mededeling, 24.05.2011)

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het domein van migratiebeleid in Europa zijn verdeeld over verschillende bevoegdheidsniveaus, waarbij de verdeling ook verschillend is voor de diverse aspecten van migratiebeleid (grenscontrole, toegang- en verblijfsregels, strijd tegen illegale migratie, integratiebeleid, terugkeerbeleid, etc.). Terwijl in bepaalde domeinen die niet tot het onderwerp van dit rapport behoren, een sterkere rol is weggelegd voor de EU (vb. in asielbeleid, grenscontrole en strijd tegen irreguliere immigratie), is de EU-rol relatief minder ontwikkeld in het toelatingsbeleid (dat regels, procedures en voorwaarden voor toegang tot en verblijf in EU-lidstaten omvat) (Boswell & Geddes, 2011, p.7;12). 'Admission policies' oftewel **toelatingsbeleid** blijft duidelijk een **sterk overwegende nationale bevoegdheid**.

Desondanks zijn er wezenlijke verschuivingen waar te nemen, waarbij een aantal **deelaspecten van toelatingsbeleid** in de EU-sfeer raken en **gevat worden door een groeiend corpus aan EU-regelgeving**. In Deel II van dit rapport ligt de nadruk op het overkoepelende EU-rechtskader voor toelatingsbeleid van derdelanders de voornaamste toelatingscriteria die hierin zijn vastgelegd. Na dit inleidend hoofdstuk wordt dit rapportdeel op dezelfde wijze gestructureerd als Deel I.

De integratie van migratiebeleid in Europese verdragen

De creatie van een Europese ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrij verkeer van personen is gewaarborgd (Europese Akte, 1986) kan gezien worden als het startpunt van

de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid, als compensatie voor de afschaffing van de binnengrenzen, die een de facto mobiliteit van derdelanders binnen de EU mogelijk maakt.

Europese samenwerking in het domein van asiel en migratie werd geformaliseerd door het **Verdrag van Maastricht (1992)** (in werking getreden op 1 november 1993), zij het in een informele vorm door de creatie van een **intergouvernementele pijler** voor Justitie en Binnenlandse zaken (JHA) - de derde pijler - waarbij unanieme beslissingen door alle lidstaten via een intergouvernementeel besluitvormingsproces vereist zijn (Boswell & Geddes, 2011, p. 7-10). Deze besluitvormingsprocedure bleek voor het introduceren van gemeenschappelijke migratiemaatregelen echter in de praktijk steeds een blokkering voort te brengen. Omwille van het gebrek aan unanieme consensus was dit kader ongeschikt om een gemeenschappelijke EU-regelgeving voor immigratie tot strand te brengen. De intergouvernementele methode diende hiervoor vervangen te worden door de communautaire methode.

Onder het **Verdrag van Amsterdam (1997)** (art. 61-69) (in werking getreden op 1 mei 1999) werd **asiel- en migratiebeleid overgeheveld van de derde pijler** (onder JHA) **naar de eerste pijler** (onder Titel IV over vrij verkeer, migratie en asiel). Unanimiteit in de Raad is daardoor niet langer noodzakelijk voor beleidsdomeinen als grenscontrole, visumbeleid en asielbeleid (al was dat wel nog zo gedurende een overgangsperiode van 5 jaar, van 1 mei 1999 tot 1 mei 2004 waarin minimumnormen nog steeds via unanimiteit dienden bepaald te worden). Voor '**wettelijke migratie**', het beleidsdomein waaronder dit rapport omtrent toelatingsbeleid zich situeert, **bleef** echter de **unanimiteit** van de Raad en consultatieprocedure **van kracht**, tot het verdrag van Lissabon in 2007.

Met het verdrag van Amsterdam kregen de **EU-instellingen** (Europees Parlement, Europese Commissie en Europees Hof van Justitie) **nieuwe bevoegdheden** om supranationale wetgeving te ontwikkelen over asiel en migratie. De **intentie tot het ontwikkelen van 'admission policy'** (toelatingsbeleid) **voor niet-EU-burgers** (derdelanders), staat vermeld in art. 63 (3) van het Verdrag: "*Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad de volgende maatregelen aan: [...] voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging*" (EU, Verdrag van Amsterdam, 1997, p. 29). Dat artikel, is echter duidelijk minder strikt vastgelegd dan andere bepalingen in het verdrag. Zo staat in het Verdrag vermeld dat: "*... aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat op de betrokken gebieden nationale bepalingen handhaaft of vaststelt welke met dit Verdrag en met internationale overeenkomsten verenigbaar zijn.*" (EU, Verdrag van

Amsterdam, 1997, p. 30). Daarnaast **participeren Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet in Titel IV** van het verdrag en zijn deze lidstaten dus vrijgesteld van enige EU regelgeving die op basis hiervan wordt ontwikkeld, al zijn er '**opt-in' mogelijkheden** ingebouwd (Verdrag van Amsterdam 1997, art. 69, p. 66).

Het **Verdrag van Lissabon** (getekend in **2007** maar pas geratificeerd in **2009**) hertekende tenslotte in artikels 77-80 de bepalingen voor de ontwikkeling van een omvattend gemeenschappelijk EU migratiebeleid (nu vervat in Titel V) en resulteerde in een **groeïende rol voor de EU-instituties**. Sinds dit verdrag werd migratiebeleid onderhevig aan **gekwalificeerde meerderheidsstemming (QMV)** in plaats van unanimiteit, en kreeg het Europees parlement **co-decisiebevoegdheid** (Boswell & Geddes, 2011, p. 9-13). Het afvoeren van unanimiteit impliceert dat één of enkele staten niet langer het besluitvormingsproces kunnen blokkeren door hun vetorecht.

Met betrekking tot het onderwerp van dit rapport – toelatingsbeleid – is **artikel 79** van het Verdrag van Lissabon relevant. Dit artikel stelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid voorop, dat onder andere '**voorwaarden voor toegang en verblijf**' omvat. Ondanks deze tendens tot overhevelen van deze bevoegdheid tot het supranationale niveau, stelt artikel 79(5) echter wel duidelijk dat gemeenschappelijke immigratiemaatregelen het **recht van de lidstaten om zelf te bepalen hoeveel derdelanders** naar de lidstaat mogen komen **om er te werken**, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige, onverlet laten (Boswell & Geddes, 2011, pp. 10-11).

Dit gegeven maakt duidelijk dat de bevoegdheid van immigratiebeleid, zeker wat betreft toelatingsregels, sterk gepolitiseerd is. Hoewel de EU alles in het vooruitzicht stelt om deze bevoegdheid naar een supranationaal niveau over te hevelen en een geharmoniseerd beleid uit te werken met gedeelde verantwoordelijkheden, bouwen lidstaten garanties in om controle te behouden over een beleidsdomein dat zo nauw geassocieerd is met nationale soevereiniteit. Het gevolg is een '**multilevel' politiek**, waarbij zowel de EU-dimensie als de nationale dimensie, en in bepaalde lidstaten ook sub-nationale dimensie, een rol spelen (Boswell & Geddes, 2011, pp. 9-11). Wallace definieert deze vorm van Europese samenwerking als '**transgouvernementalisme**', te onderscheiden van intergouvernementalisme (samenwerking tussen staten, met het zwaartepunt bij de lidstaten) en supranationalisme (EU-gedreven bestuur, met het zwaartepunt bij EU-instituties als de Commissie en het EP)(Wallace, 2004).

Het zwaartepunt van de EU-harmonisatie in asiel- en migratiebeleid ligt bij de **Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken**, bestaande uit de **nationale ministers** van Binnenlandse Zaken en Justitie van de lidstaten, die regelmatig samenkomen om migratie-en asielkwesties te bespreken (Boswell & Geddes, 2011, pp. 51, 56). Deze

ministers van Binnenlandse zaken hebben echter aan controle moeten inboeten sinds de adoptie van meerderheidsbeslissingen (QMV) in plaats van beslissingen bij unanimiteit, al blijven ze een centrale rol spelen in de Europese samenwerking in dit domein. Naast de in stand gehouden sterke rol van de lidstaten (door de Raad), is de **rol van de supranationale EU-instellingen** doorheen de verdragen **toegenomen**, met exclusief initiatiefrecht voor de Commissie, de groeiende rol van het Europees Parlement door gebruik van de co-decisieprocedure (gedeelde besluitvorming tussen de Raad en het EP) en de uitbreiding van de jurisdictie van het Europees Hof van Justitie in dit domein (Boswell & Geddes, 2011, p. 58).

EU Programma's voor migratiebeleid

Sinds het verdrag van Amsterdam (1999) is het kader voor een EU-migratiebeleid georganiseerd in opeenvolgende vijf-jaren-werkplannen. Hoewel het **Tampere Programma** (1999-2004) en het **Den Haag Programma** (2005-2009) reeds heel wat maatregelen vooropstelden in het domein van visabeleid, asielbeleid, de aanpak van irreguliere migratie, integratiebeleid en de rechten van derdelanders verblijvende in de EU (door o.a. de introductie van een Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem, partnerschappen met landen van herkomst, een gemeenschappelijk beheer van externe grenzen en uniforme visaprocedure, verhoogde controles om mensenhandel te bestrijden, etc.), waren de toegang tot de EU en voorwaarden voor verblijf in de EU geen centraal aandachtspunt (Boswell & Geddes, 2011, pp. 52-53). Het is pas het **Stockholm Programma** (2010-2014) dat - naast een blijvende grote nadruk op gemeenschappelijke asielprocedures en andere humanitaire beschermingsprogramma's en verbetering van de controle op illegale immigratie - ook melding maakt van de noodzaak van een **gemeenschappelijk kader voor 'toelating' ('admission')**, aangepast aan de vereisten van verhoogde mobiliteit en arbeidsmarktnoden) en specifiek een **EU immigratiecode en gemeenschappelijke regels voor gezinshereniging** vooropstelt (Boswell & Geddes, 2011, pp. 52-53).

Deze actieplannen betekenen evenwel niet dat vooropgestelde doelstellingen bereikt werden en dat er nu een uniforme EU-benadering is in de opgesomde domeinen. 'Wederzijdse erkenning' als kernprincipe van EU bestuur en het gebruik van richtlijnen die wettelijke doelstellingen vooropstellen maar niet vastleggen door welke maatregelen deze moeten bereikt worden, creëren immers een **brede invullingsruimte voor de lidstaten**. De actieplannen betekenen echter wel dat de **EU** in toenemende mate een rol speelt in het **bepalen van de migratieagenda** (Boswell & Geddes, 2011, p. 52).

EU Richtlijnen over immigratie van derdelanders

EU-regelgeving en –beleidsmaatregelen kunnen verschillende vormen aannemen zoals **verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen** of **opinies**. Daarvan zijn verordeningen en richtlijnen het belangrijkste, aangezien deze een algemene strekking hebben en bindend zijn, wat betekent dat ze voorrang hebben boven nationale wetten. **Verordeningen** zijn gelijkaardig aan nationale wetten. Ze hebben ‘direct effect’, zijn rechtstreeks toepasselijk, kunnen rechten en plichten scheppen voor particulieren zonder enige tussenkomst van een nationale instantie of EU-instelling, en zijn meer strikt voorschrijvend dan richtlijnen (Ambtenbrink, Davies & Vedder, 2014, p. 61). **Richtlijnen** zijn vergelijkbaar aan verordeningen in de mate dat ze een algemene strekking hebben. De inhoud van de richtlijnen moet echter eerst omgezet worden in nationale wetgeving (en dit binnen een vastgelegde ‘omzettingstermijn’). Richtlijnen zijn bindend wat betreft te bereiken resultaten, maar laten een grotere invullingsbevoegdheid aan staten wat betreft vorm en methode of middelen bij de toepassing van bepalingen. Richtlijnen worden gebruikt om wetgeving van lidstaten te harmoniseren (Ambtenbrink, Davies & Vedder, 2014, p. 62).

Verordeningen en richtlijnen gelden voor de hele EU. Een belangrijke bemerking bij EU-immigratieregelgeving betreft evenwel de **lidstaten** die hiervan zijn **vrijgesteld** en dus niet gebonden zijn door de desbetreffende richtlijnen. **Denemarken** past geen van de EU-regelgevingen inzake immigratie-, visa- of asielbeleid toe. **Ierland en het Verenigd Koninkrijk** beslissen op een ‘case-by-case’ basis of ze al dan niet de desbetreffende regulering onder immigratie-, visa- en asielbeleid aannemen en bijgevolg toepassen.

De implicaties van dergelijke bindende richtlijnen op lidstaten zijn een voorbeeld van **Europeanisering**, namelijk duidelijke effecten van Europese integratie op de manier waarop lidstaten handelen, met in dit geval de EU als supranationale stuurkracht voor veranderingen op het nationaal niveau. De lidstaten hebben de relevante richtlijnen voor toelating van derdelanders in hun nationale wetgeving omgezet, maar door de vrijheid die wordt gegund, zijn niet noodzakelijk alle bepalingen in elke lidstaat identiek, zoals blijkt uit het comparatieve luik van deze studie (Deel III). Bovendien bieden sommige richtlijnen mogelijkheden aan individuele lidstaten om afwijkende regels te hanteren, wat o.a. in de gezinsherenigingsrichtlijn duidelijk het geval is en resulteert in een uiteenlopende toepassing van regels in dit domein. Dit komt de uniformiteit van het toelatingsbeleid niet ten goede.

OVERZICHT RICHTLIJNEN TOEGANG & VERBLIJF ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN

- **Gezinshereniging Richtlijn (2003)** - Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging
- **Langdurig Ingezetenen Richtlijn (2003)** - Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (geamendeerd door Richtlijn 2011/51/EU)
- **Studenten Richtlijn (2004)** - Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk
- **Onderzoekers Richtlijn (2005)** - Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek
- **Hooggekwalificeerden Richtlijn (Blauwe Kaart Richtlijn)(2009)** - Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan
- **Gecombineerde Vergunning Richtlijn (2011)** - Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven
- **Seizoenarbeid Richtlijn (2014)** - Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider
- **Intra-Onderneming Overplaatsing Richtlijn (2014)** - Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming

+ *Relevante bepalingen over vrij verkeer van derdelander familieleden van Unieburgers in de **Vrij verkeer Unieburgers en hun familie Richtlijn (2004)*** – Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden

1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden

Regulering van **korte-termijn visa** (voor een verblijf van minder dan 3 maanden) valt onder het intergouvernementeel kader op basis van het **Schengen Akkoord (1985)** en de **Schengen Conventie (1990)**, die in het rechtskader van de EU zijn opgenomen sinds het Schengen Protocol in het Verdrag van Amsterdam van 1997. Een **gemeenschappelijk korte termijn visumbeleid** is dan ook een belangrijk en sterk ontwikkeld domein in EU beleid. Het huidige bestaan van één gemeenschappelijk Schengenvisum dat toegang geeft tot de volledige Schengenzone, vereist immers dat de voorwaarden voor het bekomen van een Schengenvisum gemeenschappelijk zijn in alle deelnemende EU-lidstaten. De **Schengenzone** zonder binnengrenzen omvat **22 van de 28 EU-lidstaten** (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden, Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Hongarije, Malta en Polen) en **4 landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA)** (IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland). Ierland en het Verenigd Koninkrijk daarentegen oefenden hun opt-out-recht uit en passen nog grenscontroles toe.³⁰ Een Schengenvisum volstaat bijgevolg niet om toegang te verwerven tot die uitzonderingslanden. Hiervoor moet men een nationaal visum bekomen (EC, Home Affairs, 23.09.2011). Voor een visueel overzicht van de Schengenzone verwijzen we naar het kaartje in Deel III, hoofdstuk 1 van dit rapport.

De Schengenakkoorden creëerden een eengemaakte externe grens voor de betrokken staten, met **uniforme regels voor de toegang** tot de Schengenzone. Toegangscontroles zijn gebaseerd op een gedeelde set regels, waaronder een gemeenschappelijk visabeleid, maar ook politionele en justitionele samenwerking en het **Schengen Informatie Systeem (SIS)** voor data-uitwisseling ter bescherming van de publieke veiligheid. Het SIS is een belangrijk instrument geworden voor het reguleren van de toegang van derdelanders tot EU-lidstaten, die 'alerts' over gezochte of vermiste personen en personen waaraan een toegangsverbod is opgelegd, invoeren in de database (Boswell & Geddes, 2011, pp. 58-61).

De huidige **voorwaarden voor toekenning van een korte-termijn visum** aan derdelanders die niet zijn vrijgesteld van visumplicht, zijn vastgelegd in de '**Visa Code**' van **2009** (*Verordening N° 810/2009 van het EP en de Raad van 13 juli 2009, tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode*). Hierin wordt opgelegd dat

³⁰ Het Verenigd Koninkrijk verzocht in 1999 aan aspecten van de Schengensamenwerking deel te nemen, zoals politie en justitie samenwerking in strafzaken, bestrijding van drugshandel en het SIS. In 2000 volgde Ierland dit voorbeeld van partiële deelname. Denemarken is ondertekende partij van de Schengenovereenkomst en gebonden aan bepaalde maatregelen op het gebied van gemeenschappelijk visumbeleid, maar is binnen het rechtskader van de EU niet gebonden aan nieuwe maatregelen gebaseerd op titel IV van het EG-Verdrag (Europa.Eu 03.08.2009).

derdelanders die een visum voor toegang tot één van de EU-lidstaten willen verwerven onder andere aan de volgende vereisten moeten voldoen:

- voorleggen van een **geldig reisdocument** en **actuele pasfoto's** (art. 10 & 12);
- voorleggen van **bewijsstukken** voor het **doel van de reis** en **logies** (art. 14);
- voorleggen van **bewijsstukken** dat hij of zij over **voldoende bestaansmiddelen** beschikt of deze wettelijk kan verwerven (zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor zijn terugreis of doorreis)(art.14);
- beschikken over geldige **medische reisverzekering** (ter dekking van eventuele uitgaven voor repatriëring, dringende medische zorg of wegens overlijden tijdens hun verblijf op het grondgebied van de lidstaten) beschikt (art. 15).

Verder legt de verordening een **controle van de voorwaarden voor binnenkomst en risicobeoordeling** vast: *"Bij het onderzoeken van aanvragen voor een eenvormig visum wordt nagegaan of de aanvrager aan de inreisvoorwaarden als omschreven in [...] de Schengengrenscore voldoet en wordt bijzondere aandacht geschonken aan de toetsing van de vraag of de aanvrager een risico van illegale immigratie of een risico voor de veiligheid van de lidstaten vertegenwoordigt, en met name, of de aanvrager het voornemen heeft het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór de geldigheidsduur van het aangevraagde visum verstrijkt"*(art. 21). Het inreisrecht kan dus beperkt worden om redenen van **openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid**. Tenslotte bepaalt de verordening verschillende mogelijke **redenen tot weigering** van een **visum**, die hoofdzakelijk betrekking hebben op fraude (valse documenten of verklaringen), het niet kunnen voorleggen van bovengenoemde bewijsstukken, een verleden van illegaal verblijf op het grondgebied van de lidstaat, of het vormen van een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid, internationale betrekkingen of volksgezondheid (art.32).

Wat betreft **kort verblijf** (d.i. minder dan 3 maanden), is er dus wel degelijk een **sterke harmonisatie** onder de EU-lidstaten. Voorwaarden voor lange-termijn visa en toelatingsbeleid in het algemeen daarentegen blijven in de eerste plaats onder controle van de lidstaten. Desondanks zijn de EU-instanties erin geslaagd om ook voor toelatingsbeleid een reeks regelgevingen geïntroduceerd te krijgen. Die geslaagde initiatieven van EU-verblijfswetgeving vormen het onderwerp van de hoofdstukken 3 tot 6.

2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie

Omwille van de beschreven bevoegdheidsstrijd tussen lidstaten en het supranationale EU-niveau, is er actueel **geen overkoepelende EU-regelgeving met algemene verblijfsregelgeving voor derdelanders**. Zoals beschreven in de inleiding van Deel II is de intentie tot de ontwikkeling van een overkoepelend gezamenlijk toelatingsbeleid voor verblijf in de EU wel degelijk vastgelegd in verdragen, maar de praktijk leert dat deze bevoegdheid nog niet kon worden ingevuld. Voornamelijk beleid omtrent voorwaarden voor toelating van arbeids- en familiemigranten blijft sterk in handen van de lidstaten, die controle behouden over deze toelating (Boswell & Geddes, 2011, pp. 32-33). De EU heeft echter wel richtlijnen geïntroduceerd ter ontwikkeling van gemeenschappelijke criteria voor toelating voor een steeds meer uitgebreide reeks specifieke categorieën migranten uit derde landen. Het EU-kader in toelatingsbeleid wordt dus gevonden in regelgeving voor subcategorieën (zie hoofdstukken 4, 5 & 6), en niet in algemene verblijfsregulering.

Een kanttekening bij deze afwezigheid van '**algemene toelatingsregels**' is dat **beperkingen van het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid** terugkeren in nagenoeg alle reguleringen voor toelating van alle categorieën toegelaten derdelanders. Deze zullen daarom niet herhaald worden per specifieke categorie. Hetzelfde geldt voor het weigeren of intrekken van een verblijfsvergunning in geval van **fraude** (vb. vervalste documenten of vb. schijnhuwelijk of schijnadopties).

3. Indeling naar verblijfsduur

3.1 Kort verblijf

Voorwaarden voor een kort verblijf in de EU tot drie maanden, zijn vastgelegd in de **Schengenakkoorden en Visa code** (zie hoofdstuk 1 over Toegang). Onder deze categorie vallen verblijven die doorgaans als non-migratie worden beschouwd, zoals toerisme, familiebezoeken of zakenreizen.

3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf

Verblijfsrecht van langer dan 3 maanden maar beperkt in de tijd, is **afhankelijk van de toekenning van een specifiek verblijfsstatuut** op basis van het **verblijfsdoeleinde** van de migrant in kwestie. Voor verschillende specifieke migratiekanalen (vb. gezinshereniging, hooggekwalificeerde werknemers of studenten) werden Europese regels vastgelegd. Deze worden overlopen in de desbetreffende paragrafen onder de hoofdstukken 4, 5 en 6. Men kan onderscheid naar verblijfsdoeleinde dus zien als een subdivisie van regulering voor een verblijf van beperkte duur.

3.3 Onbeperkt, permanent verblijf

Op vlak van verblijfsregelgeving voor onbeperkt verblijf, heeft de EU de **Richtlijn van 2003 over langdurig ingezeten onderdanen van derde landen in de Europese Gemeenschap** aangenomen (*Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen*). De richtlijn creëert een **nieuwe EU-brede verblijfstatus voor alle derdelanders die minstens vijf jaar wettig en onafgebroken in een lidstaat verbleven**. Een aantal categorieën migranten zijn echter automatisch uitgesloten van deze status omwille van hun verblijf van tijdelijke aard zoals onder andere au pairs, seizoenarbeiders, gedetacheerden, grensoverschrijdende dienstverlening, of personen met verblijfsrecht in het kader van studies of (beroeps)opleiding (art. 3).³¹ De richtlijn garandeert niet alleen een permanent verblijfsrecht in de desbetreffende lidstaat waar de derdelander de status langdurig ingezetene aanvraagt, maar impliceert ook het recht op verblijf in andere EU-lidstaten, mits voldaan is aan voorwaarden (Adam & Devillard, 2009, p. 55-57).

De geïntroduceerde EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft dus een **tweevoudige toepassing**. Enerzijds kan deze door een derdelander in een lidstaat (de 'Eerste lidstaat') aangevraagd worden om over te gaan van een beperkt verblijfsrecht naar een onbeperkt verblijfsrecht. Dit impliceert een **permanent verblijfsrecht** in de

³¹ Aanvankelijk waren eveneens vluchtelingen en personen onder een tijdelijk of subsidiair beschermingsstatuut uitgesloten van de richtlijn, maar bij de wijzigingsrichtlijn 2011/51/EU in 2011 werd het toepassingsgebied van de richtlijn recentelijk uitgebreid tot de begunstigen van internationale bescherming.

Eerste lidstaat. Anderzijds kan een derdelander in een Tweede lidstaat toegang verwerven op basis van de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen verworven in een Eerste lidstaat. Deze laatste toepassing impliceert met andere woorden het **recht op vrij verkeer tussen lidstaten voor derdelanders die langdurig ingezetenen zijn in de EU**. Aangezien dit kan gezien worden als inbreuk op de nationale bevoegdheid om toelatingsbeleid voor derdelanders vast te leggen, kan de toelating van deze derdelander wel nog onderworpen worden aan nationaal vastgelegde bijkomende voorwaarden.

De Langdurig Ingezetenen Richtlijn is gericht op het standaardiseren van regels voor permanent verblijf en het vervangen van nationale permanente verblijfsvergunningen. In de huidige opzet kunnen beiden echter naast elkaar bestaan in de lidstaten (zie § 3.3, Deel III). De mogelijkheid bestaat dat nationale permanente verblijfsvergunningen onder meer gunstige voorwaarden worden toegekend dan EG-verblijfsvergunningen (art.13). Het belangrijkste verschil is dat nationale permanente verblijfsvergunningen slechts geldig zijn in de EU-lidstaat waarin deze zijn afgeleverd en nooit in een andere lidstaat, terwijl EG verblijfsvergunningen voor langdurig ingezetene (onder bepaalde voorwaarden) ook worden erkend in andere EU-lidstaten (Adam & Devillard, 2009,p. 59).

Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken hebben deze richtlijn niet aangenomen en zijn niet gebonden door de bepalingen hierin (Overweging nrs. 25 &26). De overige lidstaten moesten de **omzetting** van de richtlijn uiterlijk op 23 januari 2006 voltooiën en alle gebonden lidstaten hebben de omzetting ondertussen (al dan niet met vertraging) doorgevoerd (EC, 28.09.2011). De specifieke toepassing van de bepalingen van de richtlijn in de verschillende lidstaten, wordt beschreven in Deel III.

3.3.1 Voorwaarden EG Verblijfstatus voor langdurig ingezetene in Eerste lidstaat

Ten eerste legt de richtlijn **voorwaarden** vast waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen, de verblijfstatus van langdurig ingezetene kan toekennen (art. 1):

- Aantonen van **vijf jaar³² onafgebroken³³ en wettig verblijf** in de lidstaat, onmiddellijk voorafgaand aan het indienen van de aanvraag (art. 4(1));
- Aantonen van **vaste en regelmatige inkomsten** die voldoende zijn om zichzelf en zijn gezin te onderhouden zonder beroep te doen op het stelsel van sociale bijstand van de lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten op de aard en regelmaat

³² Bij berekening van de duur van onafgebroken verblijf worden **periodes van verblijf onder tijdelijke statuten** zoals seizoenarbeider, stagiair, au pair of gedetacheerde binnen een onderneming **niet meegerekend**. Periodes van verblijf in verband met een studie of een beroepsopleiding worden slechts voor de helft meegerekend worden bij de berekening (art. 4 (2)).

³³ **Afwezigheden** voor periodes van minder dan 6 opeenvolgende maanden en minder dan 10 maanden in totaal – of afwezigheden voor uitzonderlijke redenen die deze termijnen overschrijden maar in de wetgeving aanvaard zijn, gelden niet als **onderbreking van het verblijf** (art. 4(3)).

ervan, en mogen het minimumloon of minimumpensioen als referentie hanteren (art. 5(1);

- Voorleggen van een **ziektezorgverzekering** voor zichzelf en gezin voor alle risico's die in de lidstaat normaliter voor eigen onderdanen zijn gedekt (art.5(1)).

Verder laat de richtlijnen aan de lidstaten een discretionaire vrijheid om de volgende voorwaarden op leggen aan de aanvrager:

- Voldoen aan **integratievoorwaarden** (zoals voldoende kennis van een nationale taal van de lidstaat)(art. 5(2));
- Leveren van documentatie van **adequate huisvesting** (art.7(1)) – al is er discussie bij de interpretatie van deze vereiste, in de mate waarin de richtlijn toelaat dat deze grond kan zijn voor weigering van de status (EC, 28.09.2011).

Indien de aanvrager voldoet aan deze voorwaarden en geen bedreiging vormt voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid, zal hem of haar de status van langdurig ingezetene worden toegekend en ontvangt deze een **EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen**. Deze status garandeert een **permanent verblijfsrecht** in deze lidstaat, tenzij de betrokkene gedurende een aaneengesloten periode van 12 maanden op rij afwezig is geweest van het grondgebied van de lidstaat die de status heeft verstrekt of behoudens uitzonderingen (art.8-9). Ook wanneer de persoon in kwestie de status van langdurig ingezetene in de EG verwerft in een andere lidstaat (na opnieuw een periode van 5 jaar onafgebroken en wettig verblijf), verliest deze zijn status van langdurig ingezetene in de eerste lidstaat (art.8-9).

3.3.2 Voorwaarden verblijfsrecht in Tweede lidstaat voor EG langdurig ingezetene

Ten tweede beschrijft de richtlijn de **voorwaarden** waaronder derdelanders aan wie door een eerste lidstaat de **status van langdurig ingezetene is toegekend**, samen **met hun gezin**, mogen **verblijven in een tweede lidstaat** (d.i. andere lidstaat dan deze die de EG-verblijfstatus heeft toegekend) voor een periode langer dan drie maanden (art.14). Hiervoor zijn de minimum voorwaarden als volgt bepaald in de richtlijn:

- Het **verblijf in de tweede lidstaat is gemotiveerd** omwille van het beoefenen van een **economische activiteit** (tewerkgesteld of als zelfstandige) of omwille van **studie of opleidingsredenen** of '**andere doeleinden**'; overeenkomstige bewijzen van dit verblijfsdoeleinde worden gevraagd (vb. arbeidscontract in geval van tewerkstelling, financiële fondsen in geval van zelfstandige beroepsuitoefening, registratie in onderwijsinstelling in geval van studie, etc.)(art. 14(2));
- Familieleden van langdurig ingezetenen kunnen deze enkel vervoegen in de tweede lidstaat indien het **gezin reeds gevormd** was in de eerste lidstaat (art. 16 (1)).

Daarenboven laat de richtlijn de lidstaten vrij om bijkomende voorwaarden op te leggen voor het tweede verblijf van langdurig ingezetenen uit andere lidstaten :

- Bewijs van **stabiele en regelmatige inkomsten** die voldoende zijn om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden zonder beroep op het stelsel van sociale bijstand van de lidstaat (art. 15(2));
- Voorleggen van een **ziektezorgverzekering** voor gezin (art.15(2));
- Voldoen aan **integratiemaatregelen**; die echter niet kunnen worden opgelegd indien de betrokken derdelanders aan integratievoorwaarden moesten voldoen om de status langdurig ingezetene te verwerven in de eerste lidstaat (art. 15 (3));
- Documentatie van **adequate huisvesting** (art. 15(4));
- **Medische test** in bepaalde omstandigheden (art. 18(4));
- Wanneer het gaat om de uitoefening van een economische activiteit, mogen de lidstaten een **bewijs van een arbeidscontract of geschreven jobaanbieding** (voor werknemers) of **voldoende investeringsfondsen** (voor zelfstandigen) eisen, evenals een **arbeidsmarkttest** uitvoeren en nationale procedures hanteren voor het vullen van een vacature en verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt. Zij mogen daarbij voorkeur verlenen aan Unieburgers of in het land verblijvende derdelanders (art.14(3),15(4));
- Lidstaten mogen de toelating van langdurig ingezetenen onderwerpen aan **nationale quota** voor het totale aantal derdelanders dat verblijfsrecht in hun land kan verwerven, mits deze quotasystemen reeds waren vastgelegd in bestaande wetgeving op het moment van adoptie van deze richtlijn (art. 14 (4)) (wat enkel voor Oostenrijk het geval is).

Langdurig ingezetenen die in een tweede lidstaat verblijven, behouden hun status in de eerste lidstaat, tot zij deze status verwerven in de tweede lidstaat (na een nieuwe periode van vijf jaar onafgebroken verblijf en onder dezelfde voorwaarden als in de eerste lidstaat).

4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging

Sinds de arbeidsmigratiestop in de jaren 1970 is familiemigratie of 'gezinshereniging' in Europa een van de belangrijkste mogelijkheden geworden om legaal verblijf te bekomen. Familiemigratie is en blijft een centraal migratiekanaal naar de EU, al is de laatste jaren in verschillende lidstaten een afnemende trend waar te nemen in het aandeel familiemigranten in totale immigratiestromen.³⁴ De **EU beschermt het recht op gezinsleven van burgers en inwoners in de EU** en ziet gezinshereniging als een manier om socio-culturele stabiliteit en integratie van niet-EU burgers binnen de lidstaten te promoten (EC, 13.08.2013). Men moet migratie bijgevolg niet zozeer opvatten als de beweging van individuen, aangezien de **migratie van elk individu potentieel een nieuw migratieproces in het kader van familiemigratie op gang kan brengen** (volgmigratie). Deze patronen kunnen een kloof teweegbrengen tussen enerzijds beleidsverklaringen of vooropgestelde doelstellingen (om immigratie te beperken) en anderzijds de beperkte effectieve controle van de beleidsmakers over deze migratie.

Gezinshereniging is echter een sub-domein van immigratiebeleid dat onderhevig is aan wezenlijke spanning, niet in het minste tussen twee kenmerken van de democratische soevereine rechtstaten die de EU-lidstaten zijn, namelijk enerzijds hun respect voor mensenrechten en anderzijds hun recht om te controleren wie toelating tot het territorium kan verwerven (Boswell & Geddes, 2011, pp. 103-105). Het **recht op familieleven** is immers **gegarandeerd in zowel nationale (grond)wetten als in internationale wettelijke standaarden** (vb. artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM, 1953)), wat staten kan beperken in hun mogelijkheden om deze migratiestromen te determineren (Boswell & Geddes, 2011, pp. 103-105). De beleidsspanningen rond gezinshereniging zijn dus een duidelijk voorbeeld van de grenzen aan de beleidsvrijheid ingevolge **fundamentele rechten en vrijheden** zoals gelijkheid, waardigheid van de persoon, gezinsleven en rechtsbescherming, die de ontvangende staten hebben onderschreven in internationaal recht (Vanheule, 09.10.2014). Het Verdrag van Lissabon plaatste mensenrechten ook centraal in het EU-beleid (o.a. door verbindende kracht te geven aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, en de weg te openen voor toetreding van de EU tot het EVRM)(Pascouau & Labayle, 2011, p. 15).

Het recht op respect voor familieleven betekent echter nog **geen onvoorwaardelijk recht op gezinshereniging**. EU-lidstaten zijn, binnen de regels opgelegd door de EU,

³⁴ "Een groot – zij het afnemend – deel van de legale migratie staat in het teken van gezinshereniging. In het begin van de jaren 2000 bleek migratie om familieredenen, in die lidstaten waarvan betrouwbare cijfers voorhanden zijn, meer dan 50% van de totale legale immigratie uit te maken. Momenteel gaat het om ongeveer een derde van alle immigratie naar de EU. Het deel van de migranten dat onder de richtlijn valt, namelijk de onderdanen van derde landen die zich bij niet-EU-burgers voegen is nog kleiner: op EU-niveau gaat het om ongeveer 500.000 migranten, ofwel 21 procent van alle titels." (EC, 15.11.2011, p. 1).

zelf tot op een bepaald niveau vrij om te definiëren welke in hun land verblijvende personen in aanmerking komen als 'sponsor' voor gezinshereniging en welke familieleden in aanmerking komen als 'familiemigrant'. Daarnaast kunnen lidstaten allerlei voorwaarden opleggen voor gezinshereniging. Ondanks deze vrijheid, impliceert het recht op familieleden een erkende beperking op de capaciteit van staten om familiemigratie te controleren, voornamelijk omdat strenge reglementaire voorwaarden botsen op verzet vanwege rechters om ze toe te passen. Er zijn meerdere gevallen waarin rechtbanken en hogere gerechtshoven nationale wetsregels nietig verklaren of buiten toepassing laten wegens inbreuk op het recht op gezinsleven zoals vervat in wetten, de grondwet of internationaal recht.

"This does not mean that European states did not pursue restrictive policies or that they were unable to exercise some degree of control, but it does mean that they encountered constraints when seeking to implement these policies. [These constraints] emanated principally from judicial arenas within which the harsher and restrictive content of the executive branch of government was mitigated by decisions of judges to offer protection [...] created scope for an openness and expansiveness in migration policies that was not intended by the governments of these countries." (Boswell & Geddes, 2011, pp. 112-113)

Een tweede grote beperking op die beleidsvrijheid van de lidstaten, is het door de EU vastgelegde recht op gezinshereniging voor alle mobiele Unieburgers. Het is immers uiterst belangrijk om inzake regulering van gezinshereniging een **onderscheid** te maken **op basis van het burgerschap van de sponsor** (de persoon die reeds in de EU verblijft en die zijn familie wil herenigen of een nieuw gezin wil vormen, ook wel 'gezinshereniger' genoemd). In zowel Europese als nationale verblijfwetgeving wordt hiertussen namelijk een gedifferentieerde set regels vastgelegd. Om deze reden wordt dit hoofdstuk 4 over gezinshereniging, verder onderverdeeld in 3 paragrafen:

- Gezinshereniging **met derdelanders** verblijvende in een EU-lidstaat (§4.1)
- Gezinshereniging **met mobiele Unieburgers** (§4.2)
- Gezinshereniging **met burgers** van de desbetreffende lidstaat (§4.3)

4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders

De **Richtlijn Gezinshereniging van 2003** (*Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging*) vestigt gemeenschappelijke regels met betrekking tot het recht op gezinshereniging voor **familieleden** (die onderdaan zijn van derde landen) **met derdelanders die wettig in een EU-lidstaat verblijven**. De richtlijn definieert gezinshereniging als volgt: *"toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft"* (Gezinshereniging Richtlijn, art. 1 en art. 2(d)). Het dient benadrukt te worden dat deze richtlijn **niet van**

toepassing is op familieleden van mobiele Unieburgers (zie hieronder §4.2) en **evenmin op familieleden van burgers van de desbetreffende lidstaat zelf** (zie hieronder §4.3). Onder het toepassingsgebied van de Richtlijn 2003/86/EG vallen enkel gezinsherenigers en hun gezinsleden die allen onderdaan zijn van derde landen.

De richtlijn creëert een wettelijk kader met bepaalde voorwaarden voor verblijf onder dit statuut. Daarnaast legt ze een aantal rechten van familiemigranten vast eens deze toegelaten zijn, maar dit laatste behoort niet tot het onderwerp van dit rapport. Hoewel de richtlijn EU-lidstaten verplicht om familiemigratie wettelijk te regelen, laat het aan de lidstaten echter een grote discretionaire bevoegdheid in het afbakenen van wie in aanmerking komt als 'familiemigrant' en in het opleggen van allerlei voorwaarden voor gezinshereniging (vb. minimumverblijfsperiodes, inkomensniveaus en integratie-gerelateerde voorwaarden).

Ten eerste bepaalt de richtlijn welke in een lidstaat verblijvende **derdelanders in aanmerking komen als 'sponsor'**. De richtlijn bepaalt dat die derdelanders die

- een geldige **verblijfsvergunning** (ongeacht de aard van de verblijfstitel) hebben die nog minstens één jaar geldig is
- en die reden hebben om te verwachten dat hen een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend ('**redelijke vooruitzichten op permanent verblijf**' worden nationaal ingevuld)

in aanmerking komen als 'sponsor' voor gezinshereniging (art. 3 (1)). Dit impliceert dat tijdelijke migranten (vb. studenten of seizoenarbeiders) kunnen worden uitgesloten om hun familie mee te brengen, tenzij lidstaten deze categorieën wel erkennen als mogelijke sponsors (wat bijvoorbeeld voor studenten wel vaker het geval is).

Daarnaast laat de richtlijn de vrijheid aan de lidstaten om aan de sponsor ook een bijkomende vereiste op te leggen, met name een **minimumverblijfsperiode** in de vorm van een **minimum termijn** (niet langer dan 2 jaar) dat de **sponsor reeds wettig in de lidstaat moet verblijven** alvorens gezinshereniging kan worden aangevraagd (art.8).

Ten tweede legt de richtlijn vast **welke familieleden in aanmerking** komen als familiemigrant in het kader van gezinshereniging (art.4 (1)), met name:

- **Echtgenoten**³⁵;
- **Minderjarige**³⁶, **ongehuwde kinderen en stiefkinderen** (inclusief kinderen onder voogdijchap en adoptiekinderen van de sponsor of diens echtgenoot).

³⁵ **Inclusief echtgenoten van hetzelfde geslacht**, indien huwelijken tussen mannen of vrouwen onderling worden erkend in het land waar men verblijf verzoekt. **Polygamie wordt daarentegen niet erkend**. Het recht op gezinshereniging is beperkt tot één echtgenoot van de sponsor.

Lidstaten mogen een **minimumleeftijd** opleggen aan de sponsor of diens echtgenoot, maar deze mag niet hoger liggen dan 21 jaar (art.4 (5)).

De richtlijn laat aan de lidstaten ook de vrijheid om bijkomend de volgende familiemigranten verblijf toe te kennen in het kader van gezinshereniging (art. 4 (2)(3)):

- **Afhankelijke ouders & schoonouders;**
Ongehuwde **meerderjarige kinderen** die niet in staat zijn in hun eigen noden te voorzien door gezondheidsomstandigheden;
- **Wettelijk geregistreerde partners** of **ongehuwde partners in een duurzame relatie;**
- Minderjarige, ongehuwde **kinderen** of meerderjarige ongehuwde zorgbehoevende kinderen **van** de als familielid erkende **partner**.

De richtlijn legt zelf geen specifieke voorwaarden op waaraan ontvankelijke sponsors of familiemigranten moeten voldoen, maar laat de **lidstaten** een **uitgebreide discretionaire vrijheid** om de volgende **voorwaarden** op te leggen aan de sponsor of familiemigrant (art. 7 & 8):

- Beschikken over **adequate huisvesting** voor het hele gezin, die voldoet aan veiligheids- en gezondheidsnormen (art.7(1));
- Beschikken over een **ziektezorgverzekering** die het hele gezin dekt (art.7(1));
- Beschikken over **voldoende en stabiele financiële middelen** om zichzelf en gezin te onderhouden, zonder beroep te doen op het sociale bijstandstelsel van de gastlidstaat (art.7(1));
- Het naleven van **integratiemaatregelen** (art.7(2)): *"De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen."* Dit was tijdens de onderhandelingen een van de meest controversiële en bediscussieerde vereisten (EC, 15.11.2011, p. 4). Daarbovenop is er ook een specifieke clausule ingebouwd die het mogelijk maakt om **integratievereisten** op te leggen aan **kinderen ouder dan 12 jaar** die **onafhankelijk** van de rest van de familie **toekomen** (art. 4 (1) laatste paragraaf, en Overweging nr. 12): *" [...] kan de lidstaat voor een kind van boven de twaalf jaar, dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, nagaan of het aan een op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn"*. Beide clausules worden hier letterlijk vermeld, aangezien de eerst vermelde clausule (art. 7(2)) discussie doet ontstaan over de rechtsgeldigheid om de aflevering van een verblijfsvergunning

³⁶ Onder de meerderjarigheidsgrens zoals vastgesteld in nationale regelgeving.

afhankelijk te stellen van het voldoen aan 'integratievoorwaarden', wat bij de tweede vermelde clause (art. 4 (1)) niet voor discussie vatbaar is. De uiteenlopende interpretatie van art. 7(2) en toepassing door de lidstaten van 'integratiemaatregelen' in het kader van verblijfsrecht, komt uitgebreid aan bod in Deel III §4.1.4.

In principe is het verblijfsrecht van familieleden verbonden aan het verblijf van de sponsor en de familieband met deze sponsor, wat betekent dat het beëindigen van familiebanden of vertrek van de sponsor uit de lidstaat, ook het einde van het verblijfsrecht van de familiemigrant zou inhouden. De richtlijn bouwt echter onder bepaalde vastgelegde omstandigheden en conform nationale voorwaarden ook garanties in voor het behoud van individueel verblijfsrecht in geval van overlijden van de sponsor, in geval van scheiding of beëindigen van de relatie, of in geval van 'uitzonderlijk moeilijke omstandigheden' (vb. huiselijk geweld) (art. 15 (3)(4)). Na maximum 5 jaar wettig verblijf in het kader van gezinshereniging, heeft de familiemigrant – indien voldaan aan nationaal vastgelegde voorwaarden – recht op een autonoom verblijfsrecht (art. 15 (1)). De richtlijn laat overigens gunstiger bepalingen zoals vastgelegd in bilaterale of multilaterale akkoorden tussen de Unie/EU-lidstaten en derde landen, of op een andere manier vastgesteld door de lidstaten, onverlet (art.3 (4)(5)).

Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn niet gebonden door de richtlijn (Overweging nrs. 17 & 18). De overige lidstaten moesten de **omzetting** van de richtlijn uiterlijk op 3 oktober 2005 voltooien en alle gebonden lidstaten hebben de omzetting ook volbracht, al dan niet voor of na de deadline. Het eerste rapport over de implementatie van de richtlijn (EC, 08.10.2008) beschrijft de impact van de richtlijn echter als beperkt, gedeeltelijk toe te wijzen aan de mate van discretionaire bevoegdheid die aan de lidstaten wordt gelaten om vereisten te stellen. De toepassing van de bepalingen van de richtlijn, heeft echter zijn plaats in Deel III van dit rapport, waar toelatingscriteria van EU-lidstaten onderling worden vergeleken.

Case box: Zaak C-540/03 Europees Parlement vs. de Raad

Een aantal van de door de richtlijn opgelegde of toegestane voorwaarden zijn het onderwerp geweest van **verzet** dat het **Europees Parlement bij het Hof van Justitie aantekende tegen de Raad** (Zaak C-540/03), omwille van **inbreuk met het fundamenteel mensenrecht op gezinsleven en strijdigheid met het beginsel van non-discriminatie** (artikelen 8 en 14 EVRM) (EC, 08.10.2008, p. 3):

- *Artikel 4.1: afwijking mogelijk dat kinderen ouder dan 12 die onafhankelijk van de rest van de familie overkomen, kunnen vereist zijn om aan integratievoorwaarden te voldoen*
- *Artikel 4.6: afwijking mogelijk dat staten kunnen vereisen dat de aanvraag voor minderjarige familiemigrant moet worden ingediend voor de leeftijd van 15 jaar*
- *Artikel 8: afwijking mogelijk dat 'ontvangst-capaciteit' van de sponsor in rekening wordt gebracht en dat wachtperiode wordt verlengd tot 3 jaar.*

Hoewel het Europees Hof van Justitie stelde dat staten verplicht zijn om ook aanvragen van minderjarigen ouder dan 15 jaar te behandelen en dat integratie op zich geen grond kan zijn om een wachtperiode te verlengen of een quotasysteem op te baseren, oordeelde het Hof in zijn arrest van 27 juni 2006 dat de richtlijn niet strijdig is met het fundamentele recht op eerbiediging van het gezinsleven, het belang van het kind of het verbod van leeftijdsdiscriminatie (EC, 08.10.2008, p. 3).

Het dient vermeld dat de impact van deze artikels beperkt is. Vanwege het stand-still principe is enkel Duitsland gerechtigd om artikel 4.1 toe te passen (cfr. Deel III , §4.1.1) en enkel Oostenrijk kan de afwijking in artikel 8 toepassen, verbonden aan het quotasysteem in dit land (cfr. Deel III , §4.1.5). Artikel 4.6 zou volgens de Europese Commissie (verslag van 8 oktober 2010, p. 6) door geen enkele lidstaat zijn toegepast, en zou derhalve door geen enkele lidstaat meer mogen worden toegepast vanwege het stand-still karakter van dit artikel.

4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers

Een belangrijke groep familiemigranten waarvoor de EU de toegang en het verblijf in de lidstaten garandeert, zijn niet-EU familiemigranten van mobiele Unieburgers. **Richtlijn 2004/38/EG** van het EP en de Raad van 29 april 2004 betreffende het **recht van vrij verkeer en verblijf** op het grondgebied van de lidstaten **voor de burgers van de Unie en hun familieleden**, garandeert dat deze niet-EU familieleden van Unieburgers dezelfde rechten genieten als de Unieburger die zij vergezellen, en dat dus ook zij recht hebben op verblijfsrecht in alle andere lidstaten van de Unie dan diegene waarvan de Unieburger burger is. De richtlijn is echter **uitsluitend van toepassing op Unieburgers die verblijven of een tijd verbleven hebben in een andere lidstaat dan die waarvan ze onderdaan zijn**. Enkel dan oefent de EU-sponsor zijn recht op vrij verkeer uit (hij is dan m.a.w. een 'mobiele Unieburger') en valt deze onder het Gemeenschapsrecht en niet langer onder nationale regels voor gezinshereniging. Gezinshereniging van burgers van de Unie die verblijven in de lidstaat waarvan zij

onderdaan zijn (vb. gezinshereniging met een Belg in België) valt dus niet onder het Gemeenschapsrecht maar blijft een strikt nationale bevoegdheid (zie §4.3 verderop).

Het is **niet vereist** dat de **niet-EU familieleden van de EU-burger** reeds **eerder in de EU verbleven** (Cfr. Metock-arrest, Zaak C-127/08). Niet-EU familieleden kunnen rechtstreeks verhuizen van buiten de EU naar een EU-lidstaat waar de Unieburger die ze vervoegen op dat moment verblijft, op voorwaarde dat dit een andere lidstaat is dan diegene waarvan de Unieburger zelf onderdaan is. Belangrijk is echter ook dat het **verblijfsrecht van de familieleden blijft gelden bij terugkeer naar het land waarvan de Unieburger onderdaan is**, na een periode van verblijf in een andere lidstaat. De sponsor blijft dan onderhevig aan het gemeenschapsrecht en heeft in dat verband het recht verworven om zijn familie mee te nemen bij verhuis tussen EU-lidstaten, ook als dit nu in zijn eigen staat is.

Familieleden worden in deze richtlijn gedefinieerd als (art. 2(2), art. 7):

- **Echtgenoten en wettelijk geregistreerde partners;**
- **Minderjarige kinderen en stiefkinderen** jonger dan 21 jaar (inclusief adoptiekinderen en kinderen onder voogdijschap);
- **Meerderjarige kinderen en stiefkinderen** (of ouder dan 21 jaar) die ten laste zijn (inclusief adoptiekinderen en kinderen onder voogdijschap);
- Afhankelijke **ouders en schoonouders** die ten laste zijn (**uitgesloten indien de vervoegde Unieburger student of in beroepsopleiding is*).

Bijkomend kunnen enerzijds ook **niet-geregistreerde partners** die een duurzame relatie met de Unieburger kunnen bewijzen en anderzijds ook **andere familieleden**, (zoals **kleinkinderen, grootouders of andere verwanten**) die ten laste zijn van de Unieburger of bij deze inwonen of vanwege ernstige gezondheidsredenen persoonlijke verzorging van de Unieburger nodig hebben, ook in aanmerking worden genomen als de nationale wetgeving dit toelaat op basis van deze optionele clausule in de richtlijn (art. 3 (2)). Men kan dus concluderen dat de groep familieleden die erkend worden als gezinslid ontvankelijk voor gezinshereniging, groter is dan erkend in de Gezinsherenigingsrichtlijn (zie hierboven §4.1).

De belangrijkste **voorwaarden** voor verblijf van niet-EU familieleden van EU-burgers hebben betrekking op het aantonen van verwantschap of (wettelijk) partnerschap met de Unieburger én economische zelfredzaamheid van het gezin of officieel bewijs dat gezinsleden ten laste zijn van de Unieburger of diens verzorging nodig hebben.

Om als niet-EU familielid van een mobiele EU-burger in een EU-lidstaat te verblijven worden de volgende concrete **toelatingsvoorwaarden** gesteld (art. 10):

- de Unieburger dient **economisch actief** te zijn in de gastlidstaat en te **voorzien in eigen levensonderhoud** (door tewerkstelling of als zelfstandige)(art.7(1a));
 - of, indien de Unieburger die vervoegd wordt **niet economisch actief is en/of student** of in beroepsopleiding is, dient hij of zij over **voldoende financiële middelen** en een **ziektezorgverzekering** te beschikken, om te voorkomen dat het gezin ten laste valt van de sociale bijstand van de lidstaat (art. 7(1b);(1c)).
- Zeer belangrijk hieromtrent is echter dat **lidstaten geen vast minimumbedrag** aan bestaansmiddelen **mogen specificeren als 'voldoende'** (noch direct, nog indirect). In ieder geval moeten de lidstaten bestaansmiddelen als toereikend erkennen als deze hoger liggen dan het grensbedrag voor de toekenning van sociale bijstand of het minimale sociale pensioen dat het gastland uitkeert (art. 8(4)). De autoriteiten moeten ook middelen van een derde persoon en opgebouwd kapitaal meerekenen en moeten rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Hierin verschilt deze regel wezenlijk van de praktijk van vastgelegde inkomensgrenzen voor familieleden van derdelanders.

Wat betreft integratievoorwaarden, kunnen de lidstaten de integratie van Unieburgers en van hun familieleden uit derde landen bevorderen door hun taalcursussen en andere cursussen op maat op vrijwillige basis aan te bieden, maar de weigering om aan deze cursussen deel te nemen mag voor hen geen nadelige gevolgen hebben. Er kunnen met andere voorwaarden **geen bindende integratievoorwaarden** gesteld worden aan niet-EU familieleden van mobiele Unieburgers.

De richtlijn stipuleert in het algemeen ook dat het lidstaten toegestaan is een gunstiger toelatingsbeleid aan te nemen of te hanteren. Verder specificeert de Richtlijn - hoewel het verblijfsrecht van familieleden in principe verbonden is aan de familieband met een in de lidstaat verblijvende Unieburger - allerlei uitzonderingen waarin het familielid van een Unieburger zijn of haar verblijfsrecht behoudt na overlijden, huwelijksontbinding of scheiding, relatiebeëindiging van de Unieburger (art.12 en 13).

De lidstaten dienden deze richtlijn te hebben **omgezet** in nationale wetgeving tegen 30 april 2006 en hebben dit intussen volbracht. In een rapport van de Commissie wordt echter het volgende aangeklaagd: *"The overall transposition of Directive 2004/38/EC is rather disappointing. Not one Member State has transposed the Directive effectively and correctly in its entirety. Not one article of the Directive has been transposed effectively and correctly by all Member States."*(EC, 10.12.2008, p.3).

Case box: De EU-route

Deze richtlijn voor Vrij Verkeer van Unieburgers en hun Familieleden vormt de wettelijke basis van de zogenaamde 'Belgiëroute', waarbij Nederlanders tijdelijk in België verblijven (en hier wettig zijn ingeschreven als inwonende) om een partner of ander familielid uit een derde land over te brengen. Dergelijke praktijk is echter niet beperkt tot België en Nederland, maar kan zich in de hele EU voordoen, waardoor men meer algemeen kan spreken van een EU-route.

Wanneer een Unieburger zich tijdelijk in een andere lidstaat vestigt, valt de gezinshereniging onder het Gemeenschapsrecht en niet langer onder het nationaal recht omtrent gezinshereniging. Om onder dit Gemeenschapsrecht te vallen, is het belangrijk dat de sponsor als Unieburger gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer binnen de Unie. Hij kan dit recht dus niet invoeren wanneer hij in de eigen lidstaat verblijft. Bij gebruik van de zogenaamde 'EU-route' kan gezinshereniging plaatsvinden onder minder strikte voorwaarden dan gezinshereniging van Derlanders met burgers van de lidstaat zelf. Bij terugkeer naar de eigen lidstaat, blijft het Gemeenschapsrecht echter gelden en moet die lidstaat de persoon beschouwen als gemeenschapsburger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent, en niet als een eigen staatsburger.

De 'EU-route' (vb. van Nederland naar België, Denemarken naar Zweden, Duitsland naar Oostenrijk, etc.) is dus een legale strategie voor omzeiling van nationale wetten voor gezinshereniging van een Derlander met een burger van het gastland. Een Nederlander vestigt zich bijvoorbeeld even in België, brengt het gezin via de wettelijke procedures naar hier, en kan dan desgewenst samen met het gezin terugkeren naar Nederland. Belangrijk om te vermelden hierbij is dat België gebonden is om deze gezinshereniging onder Gemeenschapsrecht voor mobiele Unieburgers te behandelen, en dus zelf in zijn nationale wetgeving geen striktere voorwaarden kan introduceren voor deze gevallen (wat voor hereniging met een Belg of met een Derlander wel mogelijk is, in het laatste geval echter binnen de marge van de bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn).

(Vanheule, 27.10.2014)

4.3 Gezinshereniging van derdelanders met burgers van de lidstaat

Geen van de twee hierboven beschreven richtlijnen heeft betrekking op gezinshereniging van derdelanders met (niet-mobiele) burgers van de desbetreffende lidstaat. Onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging vallen immers enkel niet-EU-gezinsherenigers. Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van Vrij Verkeer voor Unieburgers en hun familieleden, is dan weer uitsluitend van toepassing op burgers van de Unie die verhuizen naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn. **Gezinshereniging van Unieburgers die verblijven in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn** en geen recht op vrij verkeer hebben uitgeoefend (vb. gezinshereniging met een Belg in België) valt dus niet onder het Gemeenschapsrecht en is **exclusief onderwerp van nationale wetgeving**. Elke lidstaat moet dus zelf regels vaststellen die gezinshereniging regelen tussen derdelanders en onderdanen van de betrokken lidstaat zelf.

5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie

Er bestaat onder de lidstaten een wezenlijke terughoudendheid om arbeidsmigratie van derdelanders via Europese regelgeving te organiseren. In vergelijking met andere immigratiecategorieën zoals gezinshereniging of studiemigratie, is er op heden **geen alomvattende EU-regelgeving** van kracht om voorwaarden en procedures **met betrekking tot arbeidsmigratie van derdelanders** in de lidstaten vorm te geven. De afwezigheid van een gemeenschappelijke respons, kan paradoxaal lijken in verhouding tot de uitdagingen die de lidstaten delen: de demografische ontwikkelingen (verouderende en krimpende bevolking), arbeidsmarktnoden (o.a. nood aan arbeidskrachten in knelpuntberoepen en nood aan hooggekwalificeerde expertise in de kenniseconomieën). De **lidstaten** zijn echter **weerhoudend** om de capaciteit om hun arbeidsmigratiebeleid af te stemmen op de situatie van hun eigen nationale arbeidsmarkt, af te staan (Adam & Devillard, 2009, p. 72). Ondanks een formeel mandaat op basis van verdragen en ondanks verschillende initiatieven van de Commissie om een gemeenschappelijk benadering te ontwikkelen, zijn de supranationale EU-instellingen weinig succesvol in het realiseren van gemeenschappelijke wetgeving over arbeidsmigratie van derdelanders. Een 'one-size-fits-all' benadering is zeer onwaarschijnlijk (Boswell & Geddes, 2011, p. 94). Deze terughoudendheid is ook weerspiegeld in het Stockholm Programma (2010-2014) dat bijvoorbeeld de noodzaak benadrukt van een "*flexibel toelatingssysteem voor arbeidsmigranten [...] aangepast de noden en prioriteiten van de nationale arbeidsmarkten.*" Volgens Verschuieren is daarbij van belang op te merken dat er in de formulering geen sprake is van de Europese arbeidsmarkt, maar van nationale arbeidsmarktbehoeften, die door elke lidstaat apart kunnen ingevuld worden (Verschuieren, 2014).

Zeer belangrijk inzake toelatingsbeleid voor **arbeidsmigranten** uit derde landen, is dat de **lidstaten** altijd de **controle behouden** om het **aantal toelatingen** van dit soort migranten te beperken (vb. quota te hanteren). Artikel 79(5) van het Verdrag van Lissabon stelt duidelijk dat gemeenschappelijke immigratiemaatregelen niet raken aan het recht van de lidstaten om het **volume te bepalen** van de toelating van derdelanders van buiten de EU die naar de lidstaat komen met het oog op werk (hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige).

Toch staat toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten hoog op de EU-agenda. Pogingen om een globaal Europees arbeidsmigratierecht te ontwikkelen mogen dan wel mislukt zijn, er kwamen wel een hele reeks ad hoc richtlijnen die werden of moeten worden omgezet in nationaal recht. In afwezigheid van een omvattende uniforme EU regelgeving voor arbeidsmigratie, ontstond er immers wel **fragmentarisch** regulering voor bepaalde **subgroepen** van derdelanders die verblijfsrecht wensen te verwerven in EU-lidstaten

met de doelstelling om daar te werken. Met name de volgende 4 richtlijnen introduceren **EU-brede regels voor 4 subgroepen arbeidsmigranten**: onderzoekers, hooggekwalficeerden, seizoenarbeiders en overgeplaatsen binnen een onderneming.

- **Onderzoekers Richtlijn (2005)** – *Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek*
- **Hooggekwalficeerden Richtlijn (Blauwe Kaart Richtlijn)(2009)** – *Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalficeerde baan*
- **Seizoenarbeid Richtlijn (2014)** – *Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider*
- **Intra-Onderneming Overplaatsing Richtlijn (2014)** – *Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming*

Over deze **sector-benadering** van de EU, schrijven Boswell & Geddes het volgende: *"The proposals do not, at this stage, foreshadow extensive involvement in member states' admission policies, but competence has been established and the Commission had managed to get its foot in the door."*(Boswell & Geddes, 2011, p. 96).

Kenmerkend aan de ontwikkeling van versnipperde maatregelen in het domein van arbeidsmigratie, is het feit dat **beleidsvorming in dit domein sterk onderhevig is aan conflicterende belangen** zoals de nood aan gekwalficeerde arbeiders in bepaalde sectoren of regio's versus werkloosheid in eigen land, nood aan bijkomende actieve bevolking die bijdraagt aan de sociale zekerheid versus groeiend anti-immigratiesentiment en verzet tegen 'niet-economisch voordelige' volgmigratie die arbeidsmigratie met zich meebrengt. Dit heeft volgens analisten een **ontkoppeling van 'retoriek' en 'praktijk'** tot gevolg (Boswell & Geddes, 2011, pp. 76-77). Gemeenschappelijke maatregelen ontstaan daar waar voldoende steun wordt verworven en zijn vaak het compromis tussen variërende belangen van verschillende stakeholders. Beleidsdilemma's in arbeidsmigratie zijn doorgaans ook sectoraal-specifiek en ruimtelijk specifiek. Kosten en baten van immigratie zijn dan ook verschillend verdeeld over de lidstaten maar ook binnen lidstaten over verschillende sectoren of segmenten van de maatschappij (met bijvoorbeeld directe werkgeversvoordelen van een ruim arbeidsaanbod, maar directe nadelen voor concurrerende binnenlandse actoren) terwijl bepaalde belanghebbenden er beter in slagen om hun belangen te verdedigen dan anderen (Boswell & Geddes, 2011, p. 84).

Naast deze vier sectorspecifieke richtlijnen, is er wat betreft arbeidsmigratie uit derde landen in de EU ook de **Richtlijn voor een Gecombineerde Vergunning** aangenomen in **2011 (Richtlijn 2011/98/EU)**³⁷. De richtlijn zou van toepassing moeten zijn op derdelanders met een autorisatie om te verblijven of werken in de EU, onafhankelijk van hun initiële reden voor toelating, dus heeft betrekking op zowel derdelanders die zijn toegelaten met het oog op werk als diegenen die zijn toegelaten voor andere doeleinden dan werk (art. 3). De richtlijn voorziet in (cfr. art. 1, 4, 5, 6):

- Een **gecombineerde verblijf- en werkvergunning** voor derdelanders (biedt tegelijk de mogelijkheid om te werken en te verblijven);
- **Eén enkele aanvraagprocedure** voor deze gecombineerde vergunning;
- **Eén enkele bevoegde instantie** die de aanvraag onderzoekt en de vergunning aflevert;
- Een **gemeenschappelijke set van gegarandeerde rechten** – in het domein van arbeidsvoorwaarden, onderwijs en opleiding, erkenning van diploma's, sociale zekerheid, belastingvoordelen, pensioenen, toegang tot goederen en diensten waaronder huisvesting, etc. - **voor alle niet-EU werknemers die toegelaten zijn tot de lidstaten** maar die nog geen status van langdurig ingezetene hebben verworven. Dit gemeenschappelijk pakket rechten is erop gericht de verschillen in de rechtspositie van Unieburgers en legaal verblijvende en werkende derdelanders (die door hun werk en belastingafdrachten bijdragen aan de economie van de Unie) te verkleinen, om een minimum aan gelijke behandeling te scheppen.

Omdat deze richtlijn echter **geen betrekking heeft op toelatingsbeleid** – ze **introduceert geen gemeenschappelijke toelatingsvoorwaarden** voor de aflevering van een gecombineerde vergunning – werd deze niet verder geanalyseerd in deze studie. Bovendien is de richtlijn (ondanks de einddatum voor de omzetting op 25 december 2013) nog niet door alle lidstaten geïmplementeerd.

Naast bindende bepalingen in de vorm van de genoemde richtlijnen in dit domein, zijn er ook **twee relevante resoluties** over **beperkingen** op de **toelating van buitenlandse werknemers en zelfstandigen**. Resoluties zijn echter niet-bindende EU-rechtsmiddelen, die voornamelijk politieke standpunten of een politieke wil uitdrukken.

- **Resolutie van de Raad van 20 juni 1994 inzake de beperking van de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de Lidstaten met het oog op tewerkstelling**

³⁷ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

- **Resolutie** van de Raad van 30 november 1994 betreffende de **beperkingen van toelating** van onderdanen van derde landen om activiteiten als **zelfstandige personen te beoefenen**

Het belangrijkste element van de **Resolutie** van de Raad van 20 juni 1994 betreffende de **beperkingen van toelating** van derdelanders voor **tewerkstelling**, is de bepaling om toelating van niet-EU tewerkgestelden enkel toe te laten indien de vacatures in de lidstaat niet gevuld kunnen worden door eigen burgers, Unieburgers of EER-burgers en derdelanders die op permanente basis in de lidstaat verblijven en reeds deel uitmaken van de arbeidsmarkt (EC, 12.07.2005). Hiermee is de bescherming van de binnenlandse arbeidsmarkt van de lidstaten op EU-niveau gevat in het '**Beginsel van Communautaire Preferentie**'. De 'binnenlandse arbeidsmarkt' slaat hierin zowel op staatsburgers van de desbetreffende lidstaten, alsook op andere EU-burgers en wettig verblijvende derdelanders. De **arbeidsmarkttesten** die worden gehanteerd in EU-lidstaten (besproken in Deel III, §5.1.2) zijn gebaseerd op dit principe en zijn er op gericht te verifiëren dat er geen geschikte gekwalificeerde kandidaat beschikbaar is op de binnenlandse arbeidsmarkt (Adam & Devillard, 2009, p. 74).

De belangrijkste bepalingen van de **Resolutie** van de Raad van 30 november 1994 betreffende de **beperkingen van toelating** van **zelfstandigen** uit derde landen, is het principe om enkel die derdelanders met zelfstandige beroepsuitoefening als verblijfsreden toe te laten die een **toegevoegde waarde** bieden (investering, technologie-transfer, jobcreatie, etc.) voor de **economie van het gastland**. De resolutie stelt voor om aanvragen voor verblijf als zelfstandige aan te vullen met documenten die de aard, schaal en duur van de zelfstandige beroepsactiviteit, de personeelsnoden, vestigingsplaats en bewijs van voldoende fondsen aantonen. Daarenboven vermeldt de resolutie de mogelijkheid van lidstaten om voorwaarden te stellen omtrent de kwalificaties en beroepsvergunningen van de zelfstandige (EC, 12.07.2005).

Vooraleer in te gaan op de specifieke voorwaarden die gradueel ontwikkeld zijn voor een aantal 'sectoren' van arbeidsmigranten uit derde landen - Onderzoekers in §5.1, Hooggekwalificeerden in §5.2, Seizoenarbeiders in §5.3 en Intra-onderneming overgeplaatsten in §5.4 - wordt hier alvast gewezen op een enkele algemene en terugkerende principes of vereisten voor arbeidsmigranten onder verschillende schema's:

- Verblijfsrecht is conditioneel aan een **concrete jobaanbieding of afgesloten arbeidscontract** (er zijn geen EU-schema's voor toelating van derdelanders onder een arbeidsmigrantenstatuut zonder werk in het vooruitzicht te hebben).

- Arbeidsmigratie **komt tegemoet aan economische noden van de lidstaat** en **schaadt de binnenlandse arbeidsmarkt niet** (in lijn met Beginsel van Communautaire Preferentie).
- De arbeidsmigrant zal **geen last vormen op de ontvangende lidstaat**, doordat hij voldoende middelen heeft om zichzelf (en familie) te onderhouden zonder beroep te doen op sociale bijstand.

Elk van de volgende vier richtlijnen laat **gunstiger bepalingen** zoals vastgelegd in bilaterale of multilaterale akkoorden tussen de Unie/EU-lidstaten en derde landen, of op een andere manier vastgesteld door de lidstaten, onverlet. Tenslotte doen geen van deze richtlijnen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om met het oog op tewerkstelling **andere nationale verblijfsvergunningen** te handhaven of er nieuwe in te voeren, bijvoorbeeld gericht op andere sectoren of meer algemeen voor arbeidsmigranten die niet als onderzoekers, hooggekwalificeerden, seizoenarbeiders of personen overgeplaatst binnen een bedrijf, in aanmerking komen.

5.1 Onderzoekers

De **Onderzoekers richtlijn** van **2005 (Richtlijn 2005/71/EG)** introduceert de procedures voor toelating van derdelanders die naar de Europese Gemeenschap komen om er een onderzoeksproject uit te voeren (voor een duur van langer dan drie maanden).^{38 39}

Onderzoekers zijn cruciaal in Europese kennis-acquisitie en -transfer strategieën om de doelstellingen te behalen van de Europese Raad van Lissabon (2000) om van de Gemeenschap de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken en de doelstelling van de Europese Raad van Barcelona (2002) om 3% van de BBP van de lidstaten te besteden aan onderzoek en technologische ontwikkeling (Overweging nrs. 2 & 4). De richtlijn is expliciet gericht op gefaciliteerde toelating van onderzoekers tot de Europese Gemeenschap en het ontlasten van immigratieautoriteiten in lidstaten van de taak om te verifiëren of het onderzoeksproject geloofwaardig is en of de onderzoeker over de noodzakelijke vaardigheden beschikt, door deze sleutelrol bij de ontvangende en erkende onderzoeksinstelling te plaatsen (Overweging nr. 13).

³⁸ 'Onderzoek' wordt in de richtlijn gedefinieerd als "stelselmatig verricht creatief werk ter vergroting van het kennisbestand, waaronder de kennis van mens, cultuur en samenleving, alsmede de aanwending van dit kennisbestand voor nieuwe toepassingen" en 'onderzoeker' als "een onderdaan van een derde land die houder is van een passend diploma van hoger onderwijs dat toegang geeft tot doctoraalprogramma's, en die door een onderzoeksinstelling is geselecteerd om een onderzoeksproject uit te voeren waarvoor dat diploma doorgaans vereist is (art.2).

³⁹ De richtlijn is niet van toepassing op asielzoekers of aanvragers van subsidiaire bescherming, personen onder een tijdelijk beschermingsstatuut of personen waarvoor een uitwijzing werd opgelegd, en evenmin op onderzoekers die door een onderzoeksinstelling in de ene lidstaat worden gedetacheerd naar een onderzoeksinstelling in een andere lidstaat (art. 3(2)). Daarnaast vallen ook doctoraatsstudenten niet onder deze richtlijn, omdat deze reeds gedekt zijn door Richtlijn 2004/114/EC betreffende studenten, scholieren, stagiairs en vrijwilligers.

Om als onderzoeker toelating in een EU-lidstaat te bekomen dient men naast geldige reisdocumenten een '**gastovereenkomst**' te kunnen voorleggen van de ontvangende **onderzoeksinstelling** (art.6(1) & 7 (1)). Deze onderzoeksinstelling kan behoren tot zowel de publieke als de private sector, maar moet officieel erkend zijn door de lidstaat (art.5). Een onderzoeksinstelling kan enkel en alleen een gastovereenkomst sluiten met een onderzoeker indien aan de volgende **voorwaarden** is voldaan (art. 6(2):

- Het **onderzoeksproject** is geldig bevonden en **goedgekeurd** door bevoegde afdelingen van de onderzoeksinstelling na toetsing van
 - i) het **doel en de duur van het onderzoek** en de beschikbaarheid van de hiervoor benodigde **financiële middelen**;
 - ii) de **wetenschappelijke kwalificaties van de onderzoeker** in het licht van het doel van het onderzoek (gestaafd met diploma);
- De **onderzoeker** beschikt over **voldoende middelen** om in zijn behoeften te voorzien en de terugreis te betalen zonder een beroep te doen op sociale bijstand van de betrokken lidstaat;
- Tijdens zijn verblijf beschikt de **onderzoeker** over een **ziektezorgverzekering** die alle risico's dekt die voor de onderdanen van de betrokken lidstaat worden gedekt;
- De gastovereenkomst vermeldt de rechtsbetrekking en de **arbeidsvoorwaarden** van de onderzoekers.

Hieruit blijkt duidelijk dat de verificatie van het voldoen aan alle noodzakelijke voorwaarden tot verblijf - die gebruikelijk bij de bevoegde immigratieautoriteiten ligt - in dit geval een taak van de ontvangende organisaties wordt, en dit ter ontlasting van de immigratieautoriteiten en faciliteren van de toelating van deze begunstigde immigrantengroep. Er is ook **geen aparte werkvergunning nodig** en **geen arbeidsmarkttest** dat het onderzoek zou kunnen worden uitgevoerd door een EU-burger of reeds in de EU verblijvende derdelander. De immigratiediensten van de lidstaten kunnen echter op hun beurt ook nogmaals controleren of is voldaan aan de voorwaarden.

Daarnaast laat de richtlijn de lidstaten vrij om naast de 'gastovereenkomst' ook een schriftelijke **aansprakelijkheidsverklaring** van de onderzoeksinstelling te eisen, als bijkomende voorwaarde voor verblijfstoeelating van een onderzoeker (art. 6(3) & art.7 (1)). Hierin stelt de onderzoeksinstelling zich aansprakelijk **voor terugbetaling van de kosten** van het levensonderhoud en de terugreis, die uit overheidsmiddelen zijn opgebracht, aan de staat in geval van illegaal verblijf van een onderzoeker (art. 5(3)).

Naast het reduceren van belemmeringen voor toegang tot en verblijf in een EU-lidstaat voor onderzoekers van derde landen, heeft de richtlijn ook tot doel om hen **intra-EU-**

mobilitaire rechten toe te kennen. Een onderdaan van een derde land, die op grond van deze richtlijn als onderzoeker is toegelaten, kan een **deel van zijn onderzoek op het grondgebied van een andere lidstaat verrichten**.

Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn niet gebonden door deze richtlijn (Overweging nrs. 27-29). Ierland daarentegen koos ervoor de richtlijn aan te nemen en toe te passen. De gebonden lidstaten waren verplicht de richtlijn om te zetten tegen 12 oktober 2007. Anno 2014 hebben alle gebonden lidstaten omzettingsmaatregelen aangenomen. De Commissie concludeert in haar verslag dat de lidstaten de meeste sleutelementen van de richtlijn hebben omgezet (EC, 20.12.2011). Onderzoekers maken echter een zeer beperkt segment uit van de totale populatie personen die toelating wensen te verwerven tot een EU-lidstaat om er te werken. Critici hekelen dan ook de beperkte impact van deze richtlijn.

5.2 Hooggekwalificeerden

De **Hooggekwalificeerden richtlijn** of '**Blauwe Kaart Richtlijn**' van **2009** (*Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*) is de belangrijkste EU-regelgeving op vlak van arbeidsmigratie. Deze omvat geharmoniseerde voorwaarden en gesimplificeerde en spoedige toelatingsprocedures (procedure van maximum 90 dagen) voor toegang en verblijf van werknemers uit derde landen met een **hooggekwalificeerde baan in de EU als verblijfsdoel**, en hun **gezinsleden** (art.1(a)). De Blauwe Kaart is (net als de onderzoekersvergunning) vraag-gestuurd, met name gebaseerd op een arbeidscontract of jobaanbieding. Daarnaast creëert de richtlijn voor 'Blauwe Kaart-houders' ook recht op verblijf in een tweede lidstaat (art. 1(b)), en garandeert ze een reeks rechten (vb. gelijke werkomstandigheden, sociale zekerheid en pensioenen) waarop we niet nader zullen ingaan.

De richtlijn is erop gericht om de capaciteit van de lidstaten tot aantrekking van hooggekwalificeerden uit derde landen te verhogen, in een nastreven van de doelstelling van de Europese Raad van Lissabon (2000) om van de Europese Gemeenschap de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken (Overweging nr. 3). Een bevorderde toelating en mobiliteit voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen is cruciaal in deze strategie, zodat de Gemeenschap wereldwijd aantrekkelijker wordt voor hooggekwalificeerden en zo de concurrentiekracht en economische groei worden verstevigd en tekorten op de arbeidsmarkt worden aangepakt (Overweging nr.7)(EC, 22.05.2014 (a)). Anderzijds beschermt de richtlijn ook de belangen van de lidstaten door te stellen dat "*de prioriteiten, de arbeidsmarktbehoeften en de*

opnamecapaciteit van de lidstaten in aanmerking worden genomen". Verder doet de richtlijn ook geen afbreuk aan bevoegdheid van de lidstaten om met het oog op tewerkstelling andere nationale verblijfsvergunningen te handhaven of er nieuwe in te voeren, bijvoorbeeld gericht op andere sectoren of meer algemeen voor arbeidsmigranten die niet als hooggekwalificeerden in aanmerking komen. Deze kunnen echter geen verblijfsrecht in een tweede lidstaat creëren zoals de Blauwe Kaart (art. 3(4)).

De richtlijn betreft uitdrukkelijk **werknemers** (tewerkgesteld in loondienst) en is niet van toepassing op zelfstandig werk of ondernemers.⁴⁰ Een hooggekwalificeerde baan wordt in de richtlijn omschreven als arbeid waarvoor adequate en bijzondere vaardigheden nodig zijn, die blijken uit '**hogere beroepskwalificaties**' (art. 2(b)). '**Hogere beroepskwalificaties**' zijn gedefinieerd als "*kwalificaties die worden gestaafd door een **getuigschrift van hoger onderwijs of, bij wijze van afwijking indien de nationale wetgeving daarin voorziet, door ten minste vijf jaar beroepservaring die vergelijkbaar is met het niveau van getuigschriften van hoger onderwijs en die relevant is in het beroep of de sector...***" (art.2(g)).

Immigratie onder dit kader van '**hooggekwalificeerde werknemers**' is mogelijk voor derdelanders die voldoen een aantal **voorwaarden**, met name:

- Voorleggen van een geldig **arbeidscontract** of - indien de nationale regelgeving dit toelaat - een **bindende jobaanbieding**, voor een hooggekwalificeerde baan in de lidstaat, voor **ten minste 1 jaar** (art.5(1a));
- **Minimum te verdienen bruto jaarsalaris** dat **minstens** gelijk is aan **1,5 maal het gemiddelde bruto jaarsalaris** in de lidstaat⁴¹ (art.5(3)). Dit is de minimumdrempel die de lidstaten moeten respecteren, lidstaten mogen echter hogere drempels opleggen);
- Aantonen dat ze beschikken over een **ziekteverzekerings** (of deze hebben aangevraagd – indien nationale regelgeving het zo stipuleert) (art. 5(1e));
- Documenten voorleggen waaruit blijkt dat ze over de benodigde **hogere beroepskwalificaties** beschikken (d.i. in geval van niet-gereguleerde beroepen) of documenten voorleggen waarin staat dat zij **voldoen aan de**

⁴⁰ Ook asielzoekers, vluchtelingen, personen onder subsidiair of tijdelijk beschermingsstatuut, en aanvragers van zulke statuten, zijn per definitie uitgesloten van de toepassing van de richtlijn (art.3(a)(b)(c)), net als uitgewezen personen (art. 3(i)). Ook derdelanders die verblijfsrecht genieten als onderzoekers, seizoenarbeiders, gezinslid van Unieburgers, langdurig ingezetenen met recht op tweede verblijf die economische activiteiten vervullen in een andere lidstaat, migranten onder internationale overeenkomsten voor toegang en verblijf van personen in verband met handel en investeringen of personen die onder akkoorden van de Gemeenschap en Derde Landen vrije mobiliteit in de EU genieten, komen niet in aanmerking voor een 'Blauwe Kaart' omdat reeds specifieke statuten voor deze groepen ontwikkeld zijn (art. 3(d)(e)(f)(g)(h)(j)).

⁴¹ Uitzonderlijk kan de drempel verlaagd worden naar 1,2 maal voor bepaalde hooggekwalificeerde beroepen (onder klassen 1 en 2 van ISCO), waarvoor een specifieke nood aan werknemers uit derde landen bestaat (art 5(5)).

beroepsuitoefeningsvoorwaarden (vb. licenties) volgens de nationale wetgeving (d.i. in geval van gereguleerde beroepen)(art. 5(1b&c)).

Zoals algemeen geldend voor arbeidsmigratie, is de slagkracht van de richtlijn echter beperkt doordat lidstaten de bevoegdheid behouden om **het aantal** migranten die beroep kunnen doen op dit kanaal, **te beperken** (art. 6), alsook om **bepaalde regio's of sectoren te vrijwaren** van tewerkstelling van Blauwe-Kaart-houders (Overweging nr. 8). Aanvragen kunnen dus geweigerd worden op grond van het volume toegelaten Blauwe Kaarten (art.8(3)).

Bovendien kan de lidstaat ook vooraleer een beslissing te nemen over een aanvraag voor een Blauwe Kaart de **arbeidsmarkt onderzoeken** en nationale procedures betreffende de voorwaarden voor het vullen van een vacature toepassen (art.8(2)). In lijn met het '**Beginsel van Communautaire Preferentie**', kan een lidstaat beslissen om geen Blauwe Kaart af te leveren wanneer bijvoorbeeld een nationale of EU burger, een wettig in de lidstaat verblijvende derdelander of een langdurig ingezetene die zich naar die lidstaat wenst te begeven, beschikbaar is (art.8(2)& art.12(5)). Verder kan een lidstaat ook een negatieve beslissing nemen op grond van '**ethische rekrutering**' in sectoren die in landen van herkomst kampen met arbeidstekorten (zie verderop ook bepalingen omtrent 'brain drain'), of als de werkgever gesanctioneerd is geweest voor o.a. illegale tewerkstelling (art. 8(4)(5)).

Toch is de richtlijn vooral symbolisch erg belangrijk, als verregaande stap naar gemeenschappelijk EU toelatingsbeleid voor arbeidsmigratie. Dat de Commissie erin geslaagd is om deze wetgeving geaccepteerd te krijgen en voor een eerste vorm van coördinatie kon zorgen, is te danken aan de sectorale benadering, waardoor steun kon gewonnen worden voor beperkte en welomschreven maatregelen in een specifiek deelgebied waarvan de lidstaten konden overtuigd worden van de voordelen (Boswell & Geddes, 2011).

Indien de derdelander aan de voorwaarden voldoet en de bevoegde autoriteiten een positieve beslissing nemen, krijgt de aanvrager een '**Europese Blauwe Kaart**', die hem of haar meervoudig toegang verleent tot de lidstaat ('entry & re-entry') en in staat stelt hier te verblijven en werken (art. 7(4)), alsook zich in andere lidstaten te verplaatsen en daar te verblijven (art.18). In de initiële periode (eerste 2 jaar) is de houder wel beperkt om te werken bij de werkgever waarvoor hij de Blauwe Kaart initieel heeft ontvangen, tenzij toelating wordt verkregen door de nationale bevoegde instanties om van job te veranderen. Blauwe-Kaart-houders kunnen verhuizen naar een andere lidstaat waar zij dan opnieuw een Blauwe Kaart moeten aanvragen met als doeleinde daar te werken in een hooggekwalificeerde baan, na 18 maanden wettig verblijf in de eerste lidstaat. De

nieuwe Blauwe Kaart wordt al dan niet goedgekeurd overeenkomstig de voorwaarden, volumebepalingen en andere vereisten in de tweede lidstaat (art.18, 19), wat concreet betekent dat er een nieuwe beoordeling plaatsvindt.

Verder vallen hooggekwaliificeerden onder **begunstigingsregels voor het bekomen van de status van langdurig ingezetene** (art. 16). Zo kunnen ze wettig verblijf in verschillende lidstaten accumuleren om te voldoen aan de vereiste van minimum wettig en onafgebroken verblijf en worden langere periodes van afwezigheid uit de EG aanvaard, en dit om 'brain circulation' te promoten (Overweging nr. 21).⁴²

Daarnaast creëert de Blauwe Kaart ook **begunstigde toelatingsvoorwaarden** en mobiliteitsrechten **voor het gezin van de hooggekwaliificeerde** (art. 15). Zo is het bijvoorbeeld in tegenstelling met de algemene voorwaarden voor gezinshereniging niet noodzakelijk dat de sponsor (d.i. de Blauwe-Kaart-houder) reeds een bepaalde periode in de lidstaat verblijft, of zicht heeft op permanent verblijf in de lidstaat. Lidstaten mogen voor familieleden van Blauwe-Kaarthouders wel integratiemaatregelen handhaven (Overweging nr. 23), maar zulke integratiemaatregelen mogen alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan (art. 15 (3)), waardoor de toelating van gezinsleden van hooggekwaliificeerden niet voorwaardelijk kan gesteld worden aan het voldoen aan integratievoorwaarden.

Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn niet gebonden door deze richtlijn (Overweging nrs. 28 & 29). De gebonden lidstaten waren vereist de richtlijn om te zetten tegen 19 juni 2011. Met vertraging⁴³ hebben ondertussen alle gebonden lidstaten de richtlijn omgezet in nationale wetgeving (EC,22.05.2014(a)). De bespreking hiervan vindt plaats in Deel III, § 5.3.2.

5.3 Seizoenarbeiders

Na de Onderzoekersrichtlijn en de Blauwe Kaart Richtlijn, heeft de Commissie getracht om volgens dergelijke 'sectorale benadering' ook in andere sectoren of segmenten van arbeidsmigratie incrementele regelgeving te introduceren (Boswell & Geddes, 2011, p. 96). In 2014 werd een richtlijn voor een derde categorie arbeidsmigranten goedgekeurd, met name de **Richtlijn voor Seizoenarbeiders** (*Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als*

⁴² Ze hoeven slechts twee voorafgaande jaren in de desbetreffende lidstaat van aanvraag onafgebroken te hebben verbleven, maar wel gedurende vijf jaar binnen de EG. Periodes van afwezigheid korter dan 12 opeenvolgende maanden en niet meer dan 18 maanden op de totale vijf jaar, worden niet gezien als onderbrekingen van verblijf in de EG (art. 16 (2)(3)(4)).

⁴³ Vier lidstaten hebben de richtlijn tijdig omgezet, vijf lidstaten tegen eind 2011, acht lidstaten in de eerste helft van 2012, vijf lidstaten in de tweede helft van 2012 en twee lidstaten pas in 2013 (EC, 22.05.2014 (a), p.3).

seizoenarbeider). Deze is gericht op het promoten van **circulaire migratie** en het **tegemoet komen aan (tijdelijke) arbeidstekorten** in seizoensgebonden sectoren. Ze vormt de eerste richtlijn met betrekking tot laaggeschoolde of laag-gekwalificeerde migranten, vanuit het oogpunt dat Europese arbeidsmarkttekorten ook een nood aan deze groep inhoudt.

Een '**seizoenarbeider**' wordt in de richtlijn **gedefinieerd** als *"een onderdaan van een derde land die zijn of haar hoofdverblijfplaats in een derde land heeft, maar legaal tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat verblijft om een seizoenafhankelijke activiteit uit te oefenen, op basis van één of meer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die rechtstreeks tussen die onderdaan van een derde land en de in die lidstaat gevestigde werkgever zijn gesloten"* (art. 3(b)). De definitie maakt duidelijk dat dit kanaal slechts een tijdelijke migratie betreft, waarbij het noodzakelijk is dat de migrant zijn hoofdverblijfplaats in een derde land behoudt. Om te bekomen dat het werk ook echt een seizoensgebonden karakter heeft, moeten de lidstaten een **lijst** opstellen van **sectoren waar seizoenafhankelijke activiteiten voorkomen** (typisch in de land- en tuinbouw of het toerisme, onder andere)(art. 2(2)).

De richtlijn introduceert gemeenschappelijke voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders uit derde landen en stelt ook een aantal rechten van seizoenarbeiders vast (art.1 (1)). Anderzijds bouwt de richtlijn maatregelen in om te voorkomen dat het verblijf van deze tijdelijke migranten langer duurt dan is toegestaan of overgaat in onwettig verblijf (Overweging nrs. 7&36). De sectoren die een hoge aanwezigheid van seizoenarbeiders kennen, blijken immers herhaaldelijk gekenmerkt te worden als die sectoren waarin tewerkstelling van illegaal-verblijvende derdelanders het meest waarschijnlijk is (EC DG Home Affairs, 13.08.2013). Duidelijke en vereenvoudigde toelatingsregels, maar ook gefaciliteerde 're-entry' procedure voor een volgend seizoen, zouden moeten resulteren in minder personen die ongeautoriseerd werken in seizoenjobs en voorkomen dat deze arbeiderskrachten langer op het grondgebied blijven dan wettig is toegestaan (EC DG Home Affairs, 13.08.2013).

Toelatingsvoorwaarden die zijn vastgelegd in de richtlijn (art. 5 &6) betreffen:

- Voorleggen van **geldige arbeidsovereenkomst** (of bindende **jobaanbieding**, indien nationale wetgeving dit toelaat) van **bepaalde duur**, om als seizoenarbeider te werken voor een in de lidstaat gevestigde werkgever (art. 5/6(1a);
- De volgende aspecten: i) **plaats van tewerkstelling** en **aard van het werk**; ii) **duur van tewerkstelling**; iii) **bezoldiging**; iv) **aantal werkuren**; v) lengte van betaald **verlof**; vi) in voorkomend geval, andere relevante **arbeidsvoorwaarden**, en vii) indien mogelijk, de **datum** waarop het werk wordt aangevangen, moeten

worden **gespecificeerd in de arbeidsovereenkomst** en dienen in overeenstemming te zijn met het toepasselijke recht, collectieve arbeidsovereenkomsten en/of praktijk (art. 5/6(1a)(2));

- Beschikken over een **ziektezorgverzekering** (of deze hebben aangevraagd – indien nationale regelgeving het zo stipuleert) (art. 5/6(1b));
- Beschikken over bewijs van **adequate huisvesting** of bewijs dat voor passende huisvesting zal worden gezorgd (art. 5/6(1c));
- Beschikken over de nodige **kwalificaties voor beroepsuitoefening** (enkel voor gereguleerde beroepen)(art. 5 (4)/ 6(6)).
- Beschikken gedurende het verblijf over **voldoende bestaansmiddelen** om zichzelf te onderhouden **zonder beroep op sociale bijstand** (art. 5/6(3)).

Omwille van de inhoudelijke afbakening van deze studie tot migratie gericht op een termijn van eerder lange duur, worden toelatingscriteria voor seizoenarbeiders niet verder besproken in dit rapport. De richtlijn (die niet van toepassing is op Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) moet worden **omgezet tegen 30 september 2016**. De bepalingen uit deze nog-niet-omgezette richtlijn zijn dan ook nog niet van kracht in de lidstaten, wat een tweede reden vormt voor het niet opnemen van deze categorie derdelanders in Deel III van dit rapport.

5.4 Overplaatsing binnen een onderneming

Een laatste categorie arbeidsmigranten waarvoor de toelating tot verblijf in de EU met het oog op werk wordt geregeld op EU-niveau, zijn personen die binnen een onderneming worden overgeplaatst, gevat in de **Richtlijn omtrent Overplaatsing binnen een onderneming (2014)** (*Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming*). Door de globalisering van ondernemingen en de groei en verspreiding van multinationale groepen, is het voor zulke ondernemingen steeds belangrijker geworden om leidinggevenden, specialisten en stagiair-werknemers van hun filialen en dochterondernemingen tijdelijk over te plaatsen naar andere eenheden van de onderneming. Intra-onderneming overplaatsingen kunnen mogelijks substantiële voordelen bieden aan de EU, zoals verhoogde competitiviteit, innovatie, investeringen, jobcreatie, etc. (EC, DG Home Affairs, 13.08.2013). Omgekeerd kan de tijdelijke overplaatsing ook gunstig zijn voor de landen van herkomst, om overdracht van vaardigheden, kennis, technologie en knowhow te bevorderen (Overweging nr. 7). Ook deze richtlijn, net als de richtlijn seizoenarbeid, is er immers op gericht om **circulaire migratie** te promoten. Net als voorgaande sectoren, introduceert deze richtlijn geharmoniseerde criteria voor toegang en verblijf, en garandeert ze bepaalde rechten

voor deze sector. Daarnaast stipuleert de richtlijn ook begunstigde toelating voor families van deze overgeplaatste werknemers en een verhoogde intra-EU mobiliteit.

De richtlijn is van toepassing op derdelanders die verblijfsrecht in een lidstaat verzoeken in het kader van een **overplaatsing binnen een onderneming**, en die de functie van **leidinggevende, specialist** of **stagiair-werknemer** vervullen (art. 2(1)).⁴⁴ Andere overgeplaatste werknemers komen niet in aanmerking. Ter verduidelijking gaat het ook steeds om een tijdelijke detachering van een derdelander vanuit een onderneming die gevestigd is buiten de Unie naar een onderneming(stak) die behoort tot dezelfde onderneming of multinationale groep en die gevestigd is binnen de EU.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsrecht onder deze categorie legt de richtlijn de volgende **toelatingsvoorwaarden** vast (art. 5):

- Aantonen dat het om een **overplaatsing binnen dezelfde onderneming** gaat (art. 5 (1a));
- **Voorafgaand** aan de overplaatsing reeds een **bepaalde minimum periode ononderbroken in dienst** zijn bij dezelfde groep van ondernemingen (art. 5(1b));
- Voorleggen van een **arbeidsovereenkomst** (en indien nodig een **opdrachtbrief** van de werkgever) met gegevens over de duur van overplaatsing, vestigingsplaats, functie, bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden, en bewijs dat hij of zij na de transfer zal worden teruggeplaatst binnen een vestiging van de onderneming, gevestigd in een derde land (art. 5 (1c));
- Bewijs van **kwalificaties (beroepskwalificaties en toereikende beroepservaring** voor managers en specialisten, **universitair diploma** voor stagiair-werknemers) (art. 5(1d)) *** *deze bepaling is zeer relevant, aangezien er geen diplomavereiste is voor ervaren werknemers ('specialisten' en 'leidinggevend'), wat uitgebreide mogelijkheden biedt voor werknemers zonder hoger diploma maar met specifieke ervaringsdeskundigheid;*
- Voorleggen van de nodige **licenties voor beroepsuitoefening** (enkel voor gereguleerde beroepen) (art. 5(1 e));
- Beschikken over een **ziekteverzekeringsverzekering** (of deze hebben aangevraagd – indien nationale regelgeving het zo stipuleert) (art. 5(1g)).

De richtlijn laat aan de lidstaten vrij om ook andere bijkomende vereisten te stellen:

⁴⁴ "**Overplaatsing binnen een onderneming**" is de tijdelijke detachering, voor beroepsactiviteiten of opleiding, van een onderdaan van een derde land [...] van een buiten het grondgebied van een lidstaat gevestigde onderneming waarmee deze onderdaan voorafgaand aan en gedurende de overplaatsing een arbeidsovereenkomst heeft gesloten, naar een entiteit die behoort tot de onderneming of tot dezelfde groep van ondernemingen en die is gevestigd in die lidstaat, alsmede, waar van toepassing, de mobiliteit tussen gastentiteiten die gevestigd zijn in één of meerdere andere lidstaten (art.3(b)).

- Voorleggen van **stage-overeenkomst** met een beschrijving van het stage-programma, de duur hiervan en begeleidingsmethoden (art. 5(6));
- Bewijs van **adres** in de lidstaat (art. 5(3));
- Beschikken over **voldoende middelen** om zichzelf en gezinsleden te onderhouden zonder beroep te doen op het bijstandstelsel (art. 5(5)).

Het **salaris** van de overgeplaatste werknemer mag **niet lager** zijn dan dat van burgers van de lidstaat waar de arbeid wordt verricht met vergelijkbare functies (art. 5(4)). De richtlijn doet geen afbreuk aan het '**Beginsel van Communautaire Preferentie**', met name het verlenen van voorrang aan burgers van de Unie. Volgens de richtlijn is een **arbeidsmarkttoets** echter **niet vereist**. Daarnaast behouden de lidstaten zoals voor alle sectoren van arbeidsmigranten het recht om het **volume van toelatingen zelf te bepalen** (art. 6).

Wanneer een lidstaat heeft besloten om een derdelander die aan deze criteria voldoet, toe te laten, ontvangt deze een **vergunning voor een intra-onderneming-overgeplaatste persoon**, en dit na één enkele procedure voor een gecombineerde verblijf- en werkvergunning). Op basis van deze vergunning kan de derdelander onder bepaalde voorwaarden in verschillende entiteiten van dezelfde onderneming, inclusief entiteiten gevestigd in andere lidstaten, zijn opdracht uitoefenen (art.13). De overgeplaatste kan met andere woorden ook langdurig in andere lidstaten verblijven en werken, mits ook in die andere lidstaten voldaan is aan voorwaarden die reeds voor de eerste lidstaat voldaan moesten zijn (art. 20-22). Dit bevordert de intra-EU mobiliteit van deze groep.

Om een belangrijke belemmering voor de aanvaarding van een opdracht in het buitenland uit de weg te ruimen, laat de richtlijn – net als bij hooggekwadificeerden - toe af te wijken van de toepassing van de gezinsherenigingsrichtlijn en **gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging** te garanderen (art.19). Zo is het niet noodzakelijk dat de sponsor (d.i. de overgeplaatste werknemer) reeds een bepaalde periode in de lidstaat verblijft, of zicht heeft op permanent verblijf in de lidstaat (art. 19(2)). Ook kan de toelating van gezinsleden van overgeplaatsten niet voorwaardelijk gesteld worden aan het voldoen aan integratievoorwaarden (art. 19(3)).

Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn niet gebonden door deze richtlijn (Overweging nr. 47 & 48). De richtlijn moet worden **omgezet tegen 29 november 2016**. Aangezien de bepalingen uit deze nog-niet-omgezette richtlijn nog niet van kracht zijn in de lidstaten, wordt de toepassing ervan ook niet opgenomen in Deel III met de overzichten van toelatingsbeleid in de verschillende EU-lidstaten.

6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie

Wat betreft de toelating van derdelanders die om studie- of opleidingsdoeleinden of als vrijwilliger in een lidstaat wensen te verblijven (voor een termijn langer dan drie maanden), is de **Studenten Richtlijn** van 2003 een belangrijke leidraad (*Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*). Deze richtlijn is er op gericht Europa te promoten als kenniscentrum voor studies en beroepsopleiding.

De richtlijn onderscheidt vier categorieën van inwijkende derdelanders die onder deze richtlijn vallen en bepaalt specifieke voorwaarden en procedures voor toegang en verblijf van deze groepen:

- a) **Studenten** (d.i. op het niveau van hoger onderwijs)⁴⁵
- b) **Leerlingen** (d.i. georganiseerde mobiliteit van scholieren door uitwisselingsprogramma's beheerd door gespecialiseerde organisaties)⁴⁶
- c) **Onbezoldigde stagiairs** (d.i. in kader van een (beroeps)opleiding)⁴⁷
- d) **Vrijwilligers** (d.i. in het kader van een vrijwilligersprogramma)⁴⁸

Deze richtlijn geldt **bindend voor** het toelatingsrecht van **studenten** uit derde landen. De bepalingen over toelatingsrecht in het kader van **scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk**, zijn **optioneel** (art. 3).⁴⁹ Voor al deze categorieën geldt overigens dat de toestemming van ouders vereist is, indien de aanvrager minderjarig is (art.6).

De bespreking van de richtlijn in dit hoofdstuk, zal beperkt zijn tot enkel **studenten in hogere studies** (voorwaarden voor het bekomen van een verblijfstatuut als student). Deze focus kan gemotiveerd worden door het feit dat studenten naar volume veruit de belangrijkste migratiestroom van deze vier categorieën uitmaakt en omdat de richtlijn

⁴⁵ "**student**": onderdaan van een derde land die door een hogere onderwijsinstelling is aangenomen en is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om bij wijze van hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen [...] eventueel is voorafgegaan door een opleiding ter voorbereiding op dergelijk onderwijs overeenkomstig de nationale wetgeving (art. 2(b)).

⁴⁶ "**scholier**": onderdaan van een derde land die is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar, in het kader van een uitwisselingsprogramma dat ten uitvoer wordt gelegd door een daartoe overeenkomstig de nationale wetgeving of gebruik en door de lidstaat erkende organisatie, een erkend programma van voortgezet onderwijs te volgen (art. 2(c)).

⁴⁷ "**onbezoldigd stagiair**": onderdaan van een derde land die is toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat voor een periode van onbezoldigde opleiding, overeenkomstig het nationale recht (art. 2(d)).

⁴⁸ "**vrijwilligersprogramma**": programma voor concrete solidariteitsactiviteiten op basis van een programma van een staat of van de Gemeenschap dat doelstellingen van algemeen belang nastreeft (art. 2(f)).

⁴⁹ Van deze richtlijn zijn asielzoekers en personen onder tijdelijke of subsidiaire beschermingsstatuten, en personen waarvoor een uitwijzing werd opgelegd, per definitie uitgesloten. Ook gezinsleden van Unieburgers die hun recht van vrij verkeer uitoefenen en in een andere lidstaat verblijven dan diegene waarvan ze burger zijn, evenals personen met de status van langdurig ingezetene die in overeenstemming met de Richtlijn 2003/109/EG gebruik maken van hun recht om in een tweede lidstaat te verblijven, vallen niet onder het toepassingsgebied

enkel bindend is wat betreft de bepalingen over verblijfsrecht als student, terwijl het voor de overige drie categorieën niet bindend is. Bovendien is de uitwisseling van scholieren en het verblijf van stagiairs of vrijwilligers in de regel beperkt tot maximum een jaar, waardoor het per definitie een zeer tijdelijke migratie betreft.

De richtlijn legt de volgende toelatingscriteria voor studenten uit derde landen op:

- **Toelating tot een hogere onderwijsinstelling** (d.i. aangenomen door een hogere onderwijsinstelling om daar een voltijds studieprogramma te volgen met het oog op een getuigschrift van hoger onderwijs)(vb. te bewijzen door een inschrijvingsattest of brief van aanvaarding)(art.7 (1a));
- Beschikken over **ziekteverzekerings** (art.6 (1c));
- Beschikbaarheid van voldoende **financiële middelen** om zichzelf te **onderhouden** en om de **studiekosten & kosten van terugreis** naar land van herkomst te dekken (hiervoor mogen lidstaten een vast minimum bedrag vastleggen, en beurzen mogen hierbij in rekening gebracht worden)(art.7 (1b)).

Daarnaast laat de richtlijn de mogelijkheid aan de lidstaten om vereisten te stellen met betrekking tot:

- Bewijzen van voldoende **kennis van de taal** van de beoogde opleiding (art. 7 (1c));
- Vooraf betalen van de **inschrijvingsgelden** (art. 7 (1d)).

Het verblijfsrecht kan voor **studenten** vernieuwd worden voor de **duur van diens studies** in de lidstaat, tenzij ze niet langer aan de voorwaarden voldoen, in inbreuk zijn met regels (o.a. rond aantal uren economische activiteit) of onvoldoende vooruitgang boeken in hun studies. Met uitzondering van de provisies voor de status van langdurig ingezetene, zijn lidstaten niet verplicht om de tijd waarin derdelanders als student op hun grondgebied verbleven, in rekening te brengen bij beslissingen van latere verblijfsaanvragen (art. 24).

Daarenboven creëert de richtlijn het recht voor derdelanders die reeds als student in een bepaalde lidstaat verblijfsrecht genieten om **toelating** te verkrijgen **tot een andere lidstaat met het oog op het verderzetten of aanvullen van** zijn of haar **studies**, op voorwaarde dat dergelijke opleiding adequaat gerelateerd is aan de reeds gevolgde studies. Deze mobiliteit is mogelijk na minstens twee jaar studies in de eerste lidstaat, of in het kader van een Europees of bilateraal uitwisselingsprogramma (art. 8).

Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken zijn niet door de richtlijn gebonden (Overweging nr. 25 & 26). De lidstaten dienden de richtlijn te hebben omgezet in hun

nationale wetgeving tegen 12 januari 2007 (art.22) en deden dat ook (al dan niet met vertraging). De toelating van onderdanen van derde landen voor studiedoeleinden valt nu in de gebonden staten onder de bepalingen van de richtlijn.

De Commissie nam op 25 maart 2013 een **nieuw voorstel** aan voor een richtlijn die een herschikking van de richtlijnen voor onderzoekers en studenten zou betekenen, gebundeld in **één richtlijn** betreffende voorwaarden voor toegang en verblijf van **onderzoekers, studenten, scholieren, onbezoldigde stages en vrijwilligers**, maar ook twee nieuwe groepen waarvoor op dit moment nog geen EU-rechtskader bestaat: **au-pairs en bezoldigde stagiaires**. Waar lidstaten tot nu enkel verplicht waren om de bepalingen omtrent studenten om te zetten uit de in dit hoofdstuk besproken richtlijn 2004/114/EG, zouden ze bij aannemen van de nieuwe richtlijn verplicht zijn om verblijfsstatuten voor al deze categorieën te ontwikkelen. Naast een uitbreiding van de doelgroep, zou deze richtlijn ook de mobiliteit van deze groepen binnen de EU verder faciliteren, studenten meer rechten voor deeltijds werk gunnen en aan studenten en onderzoekers een **tijdelijk verlengd verblijfsrecht** (tot 12 maanden) gunnen **na het beëindigen van hun studies** of onderzoeksproject en dit **met het oog op het vinden van een baan of opstarten van een eigen bedrijf** in de lidstaat. Uit dit voorstel blijkt dat de EU hogeschoolden de kans wil bieden om na hun studie of onderzoekservaring hun vergaarde kennis in het voordeel van de Europese economie aan te wenden (EC, 25.03.2013)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 97-98).

DEEL III. EEN VERGELIJKING TUSSEN EU-LIDSTATEN

"Member States are struggling to find a well-balanced and comprehensive approach to migration that will serve such diverse objectives as attracting highly skilled migrants, preventing irregular migration and safeguarding the human rights of migrants.[...] even in areas that are subject to EU-wide regulations, significant differences in the national legislation of Member States can be observed." (Adam & Devillard, 2009 p.13)

In alle EU-lidstaten zijn **toelatingsregels** voor derdelanders voorwaardelijk aan de **reden van het verblijf**, die de basis vormt van het onderscheiden van categorieën immigranten waarvoor verschillende regels van kracht zijn. Actueel kan men in de hele EU een trend van '**selectieve benadering tot immigratie**' waarnemen, waarbij de toelating van bepaalde categorieën begunstigd wordt (vb. hooggekwalficeerden en internationale studenten), terwijl de mogelijkheden voor andere categorieën beperkt worden (vb. laag-gekwalficeerde arbeiders en familiemigranten)(Adam & Devillard, 2009, p.30.)

Deel III van dit rapport plaatst de toelatingscriteria voor derdelanders zoals beschreven voor België in **vergelijking met een selectie andere EU-lidstaten: Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië**. In het methodologisch deel van dit rapport werd deze selectie reeds toegelicht.

Omwille van de veelheid aan complexe toelatingsregimes in Europa, zullen enkel algemene tendensen behandeld worden, toegelicht met voorbeelden van landen die de besproken criteria hanteren. Dit rapport beoogt niet een gedetailleerd en compleet overzicht te bieden van alle regels van kracht in alle bestudeerde lidstaten, maar focust op een selectie criteria vanuit een comparatief perspectief, en dit volgens de beschikbare gegevens. De volgende opsommingen van landen bij de genoemde criteria houden dus geen exhaustieve lijst in, maar illustreren slechts landen waarvan gekend is dat ze de desbetreffende conditie hanteren. Men kan derhalve het niet opsommen van een land niet strikt interpreteren als de afwezigheid van de vereiste in dat land. De referentiebasis van deze studie betreft echter België, waarvoor wel degelijk steeds duidelijk wordt vermeld of de maatregel in dit land van kracht is al dan niet.

Verder is de studie beperkt tot de **algemene regels** en kan niet worden ingegaan op de veelheid aan uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld voor derdelanders met een bepaalde nationaliteit gelden (o.a. in het kader van bilaterale akkoorden). Turkse onderdanen bijvoorbeeld hebben een bijzondere rechtspositie, in vergelijking met andere derdelanders. In 1959 heeft Turkije het associatielidmaatschap aangevraagd met de Europese Gemeenschap en in 1963 is een Associatieovereenkomst gesloten tussen de EG en Turkije. Deze verdragen beïnvloeden de positie van Turkse migranten in de EU omwille van de 'standstill bepalingen' die opleggen dat vanaf het moment van

inwerkingtreding van het betreffende verdrag, er geen nieuwe beperkende maatregelen ten aanzien van Turkse staatsburgers mogen worden ingevoerd door lidstaten van de EU.

1. Toegangsregels: toegang tot het grondgebied & visumvoorwaarden

Toegang tot een land betreft de feitelijke binnenkomst in dat land (via grensovergang of personencontrole op lucht- en zeehavens). Toegangsregels hebben betrekking op het recht op binnenkomst of ook wel het recht op 'inreis' genoemd. Het recht op toegang tot EU-lidstaten is afhankelijk van het beschikken over documenten voor grensoverschrijding, die men dient te onderscheiden van verblijfsdocumenten. Omdat de nadruk in dit rapport niet ligt op recht op binnenkomst (toegang)(hier besproken in hoofdstuk 1) maar wel op goedkeuring van recht op verblijf (hoofdstukken 2 tot 6), en omwille van het bestaan van verschillende complexe nationale visaregimes, beperkt dit inleidend hoofdstuk over binnenkomst (toegang) zich louter tot enkele algemene criteria die nagenoeg door alle bestudeerde EU-lidstaten gehanteerd worden, zonder in te gaan op gedetailleerde beschrijvingen van nationale visasystemen.

Algemene voorwaarden voor Toegang

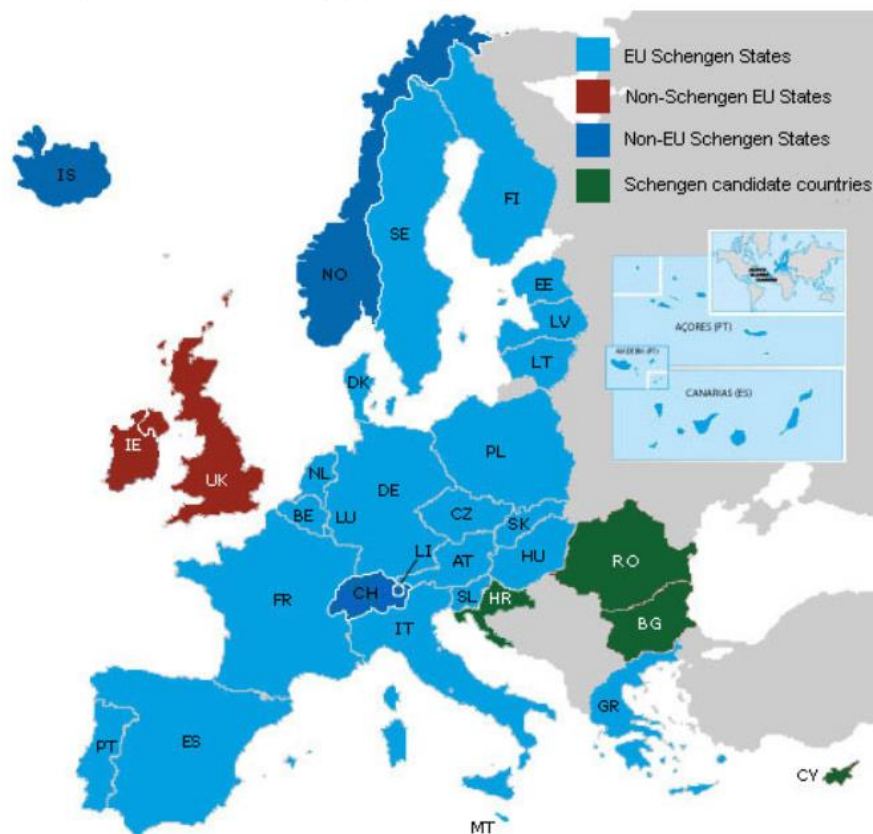
Alvorens een derdelander toegang verwerft tot een lidstaat zijn minstens de volgende documenten vereist:

- a) Geldige **identiteitsdocumenten** (paspoort)
- b) Indien vereist **geldige binnenkomstdocumenten** (visum)
- c) **Bewijsstukken** van het **voldoen aan de visumvoorwaarden** (vb. hotelreservatie, reisverzekering, etc.)

Logischerwijs dienen binnenkomstdocumenten (visa) aangevraagd te worden in het buitenland, bij de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van de Schengenlidstaat, alvorens de komst naar de EU. Een gemeenschappelijk kenmerk van alle visa-systemen in de EU, is het onderscheid tussen een **korte-termijn visum** (minder dan 3 maanden) en een **lange-termijn visum** (langer dan 3 maanden en met een bepaalde vastgelegde geldigheidsduur).

Regelgeving voor **korte-termijn visa** valt onder EU-bevoegdheid, dus is zeer sterk geharmoniseerd. Gemeenschappelijke criteria voor binnenkomst (vastgelegd in de Visa Code) gelden als gevolg van de Schengenakkoorden, waarbij geen grensbewaking meer wordt uitgevoerd aan de binnengrenzen binnen Europa (voor meer info over de Schengenzone en Visa Code, zie hoofdstuk 1 in Deel II).

Schengen Area as of 1/7/2013



*Figuur 3. Kaart Schengenzone (sinds 1 juli 2013).
(Bron: Europese Commissie, DG Home Affairs, 29.04.2014)*

Lange-termijn visa (ook Visum D genoemd) daarentegen, zijn een exclusief nationale bevoegdheid van de lidstaten. Het is dan ook hierin dat lidstaten van elkaar verschillen. Systemen van lange-termijn visa dienen om het inreisrecht voor een specifieke verblijfsreden toe te kennen. De visa zoals hier bedoeld, dienen niet als verblijfsvergunning maar louter als binnenkomstdocument, al is er in een aantal landen conceptuele onduidelijkheid over het verschil tussen een visum en een verblijfsvergunning, en wordt de term visum ook wel eens gebruikt voor een verblijfsvergunning. Landen zoals België met een systeem van lange-termijn visa naast of in combinatie met verblijfsvergunningen (dit betreft de grote meerderheid van de bestudeerde lidstaten) hanteren lange-termijn visa opdat de nieuwkomer het gastland kan inreizen om in het gastland de nodige verblijfsvergunning te bekomen. De regelingen variëren onderling echter (vb. verblijfsdocumenten pas aan te vragen in het gastland, of pas in ontvangst te nemen in het gastland, etc.). Een minderheid van lidstaten levert de nodige verblijfsdocumenten reeds af in het land van herkomst, waardoor er soms geen visum meer vereist is. De verschillende types lange-termijn visa hangen af van de reden van verblijf (vb. familiereden, werk of studies) en zijn in overeenstemming met het type beoogde verblijfsvergunning. De keuze van lidstaten voor dergelijk lange-termijn-visa

systeem, impliceert soms een dubbele controle van de verblijfsvoorwaarden, nl. eerst in het land van herkomst (voor de aflevering van een lange-termijn visum) en een tweede maal in het land van bestemming (voor de aflevering van een verblijfsvergunning)(Adam & Devillard, 2009, pp. 34-36;38).

Visumvoorwaarden

Geldige **identiteitsdocumenten** (paspoort) zijn in ieder geval een noodzakelijke vereiste voor de aflevering van een visum voor een EU-lidstaat. Daarnaast vereist elke lidstaat dat de persoon in kwestie **geen bedreiging** mag vormen voor de **veiligheid, openbare orde en volksgezondheid**. Dit laatste laat een redelijke discretionaire bevoegdheid aan de lidstaten, aangezien de invulling van 'openbare orde' varieert van land tot land (met specifieke referenties naar openbare veiligheid, defensie, publieke belangen, internationale relaties van de staat of specifieke misdaden zoals terrorisme). Vaak vindt een controle in nationale registers en het Schengen Informatie Systeem plaats, om te verifiëren dat de persoon niet gesignaleerd staat.

Andere visumvoorwaarden die terugkeren bij verschillende van de bestudeerde EU-lidstaten zijn de volgende:

- a) Aangeven & aantonen van **reis-/verblijfsdoel** (vb. uitnodigingsbrief, reisboeking, conferentieprogramma, etc.);
- b) **Medische verzekering**;
- c) Bewijs van **voldoende bestaansmiddelen** voor de duur van voorgenomen verblijf (en de terugreis), hetzij zelf over te beschikken, hetzij door een verklaring van garantstelling, borgstelling of ten-lasteneming;
- d) Aangeven van **verblijfsplaats** in het gastland (vb. hotelreservatie, adres familie, etc.);
- e) **Reserveringsbewijs** van de reis;
- f) Eventueel ook **terugkeerticket** & andere **documenten vereist voor terugkeer**, of documenten waaruit blijkt dat de terugkeer naar eigen land aannemelijk is (vb. arbeidscontract, vastgoed-eigendomsbewijs, inschrijving aan onderwijsinstelling, ...).

2. Algemene verblijfsregulering voor wettelijke migratie

Hoewel algemene voorwaarden voor wettelijke migratie alsnog niet geharmoniseerd zijn op EU-niveau, zijn een aantal voorwaarden van kracht in nagenoeg alle lidstaten. Men dient onderstaande algemene verblijfsvoorwaarden geldig over verschillende categorieën immigranten heen, als complementair te beschouwen aan de specifieke voorwaarden voor een bepaalde categorie (zie hoofdstukken 4 tot 6). Hieronder worden algemene voorwaarden opgesomd die iedere lidstaat voor alle of de meerderheid nieuwkomers vereist voor wettig verblijf (Adam & Devillard, 2009, pp. 39-44).

- a) Geldige **identiteitsdocumenten** en **toegangsdocumenten** (tenzij vrijgesteld van visumplicht), zijn een universele vereiste in elk land, om toegelaten te worden voor wettelijk verblijf.
- b) **Geen bedreiging** vormen voor de **openbare orde, nationale veiligheid en internationale relaties** is een algemene voorwaarde voor de toekenning van om het even welk verblijfsrecht in elke EU-lidstaat (net als om toegang te verlenen, zie hoofdstuk 1). 'Bedreiging voor openbare orde en nationale veiligheid' kan echter variërend worden ingevuld door lidstaten. Bepaalde verwijzingen zoals betrokkenheid in terroristische bewegingen en criminele organisaties of bij oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid (of gegrond vermoeden daarvan) zijn echter breed erkend en opgenomen in de lijst van potentiële bedreigingen. Ook zijn er in de regelgeving regelmatig verwijzingen vastgelegd naar nationale of internationale aanhoudingsarresten of een inreisverbod in het gastland of andere staten (met referentie naar het Schengen waarschuwingssysteem).

De lidstaten zien vele gronden voor het weigeren van een verblijfsvergunning in het kader van openbare orde en veiligheid. Enkele voorbeelden (Pascouau & Labayle, 2011, p. 103):

- De aanvrager is **in het Schengen Informatiesysteem geregistreerd** onder de rubriek geweigerde toegang;
- De aanvrager **werd reeds uitgewezen** door een lidstaat of er zijn **gronden voor uitwijzing of verblijfsverbod van kracht** op het moment van aanvraag;
- De aanvrager **verbleef reeds illegaal** op het grondgebied van een lidstaat (o.a. ook 'visa-overstaying');
- De aanvrager wordt **verdacht van terrorisme, sabotage, spionage, illegale geheime diensten, drugs- of criminele daden** of men vermoedt dat hij/zij dergelijke daden voorbereidt;

- De aanvrager werd in het verleden **veroordeeld voor bepaalde zware criminele feiten** (vb. drugsdelicten, gewelddaden, zedendelicten, terrorisme, of andere veroordelingen met gevangenisstraf tot gevolg).
- c) Voorts vereist ieder van de bestudeerde EU-lidstaten dat de inwijkeling **geen bedreiging vormt voor de volksgezondheid**. Om dragers van epidemische ziektes (opgenomen in een afgebakende lijst) te identificeren, wordt in sommige lidstaten (vb. Nederland, Frankrijk, Cyprus) van alle of verschillende categorieën nieuwkomers systematisch een **medisch test afgenomen** (die o.a. screent voor tbc, vaccinaties, etc.). Het is echter **niet zo dat zieke patiënten standaard worden geweigerd**. Deze screening is er eerder op gericht om behandeling te laten opstarten. In sommige andere lidstaten is het voorleggen van een **medisch attest** vereist van verschillende groepen of de meerderheid van inwijkende categorieën immigranten (vb. België), terwijl de meeste andere lidstaten (vb. Duitsland, Portugal, etc.) enkel medische screening ondernemen bij een gegrond vermoeden dat de persoon drager is van een besmettelijke ziekte (EMN, 08.01.2013).
- d) Tenslotte is **fraude**, vb. door het verstrekken van **valse informatie of valse getuigenissen**, een gemeenschappelijke grond voor weigering van verblijfsrecht in de lidstaten. In dit kader nemen de lidstaten ook allerlei maatregelen om de strijd aan te binden met **schijnhuwelijken, schijnadopties**, etc. gaande van bijkomend leveren van bewijzen die de duur van het huwelijk of de relatie staven, tot het afnemen van DNA-tests.

Het weigeren van toelating om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of fraude keert in regelgevingen voor toelating van specifieke immigrant-categorieën steeds terug. Dit zal niet telkens herhaald worden in onderstaande besprekingen per specifieke categorie, omwille van de hier beschreven algemene geldigheid van deze criteria. Deze zijn allen ook mogelijke gronden voor eventuele intrekking van verblijfsrecht of niet-verlenging daarvan.⁵⁰

⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is het huidige debat en geplande regelgeving in sommige EU-landen voor de intrekking van verblijfsvergunningen van derdelanders die de gastlidstaat verlaten hebben om strijd te leveren in het huidige conflict in Syrië, volgens de redenering dat deze bij terugkomst een terrorismedreiging kunnen vormen in de gastlidstaat.

3. Onderscheid naar verblijfsduur

In termen van verblijfsduur, kunnen drie types van verblijven onderscheiden worden: **'kort verblijf'**, **'tijdelijk, beperkt verblijf'** en **'permanent, onbeperkt verblijf'**.

In internationale context kunnen we wat in België **'kort verblijf'** genoemd wordt, namelijk een verblijf van minder dan 3 maanden, conceptueel eerder duiden als **non-migratie**. De Internationale Organisatie voor Migratie beschouwt immers slechts een verblijf van minstens drie maanden in een ander land als migratie (IOM, 2004, p. 60). Bovendien worden verblijven van minder dan drie maanden doorgaans niet meegeteld in de migratiecijfers. In België wordt een nieuwkomer bijvoorbeeld pas ingeschreven in het rijksregister wanneer het een verblijf van meer dan drie maanden betreft. In een Europese context voorziet het Schengenakkoord visa tot 90 dagen, wat impliceert dat elke termijn van langer dan drie maanden een vorm van nationale verblijfsvergunning vereist en dus als migratie kan opgevat worden.

Binnen verblijven die als **migratie** worden opgevat (dus een verblijf langer dan drie maanden), bestaat er een verdere opdeling tussen **'tijdelijk, beperkt verblijf'** en **'permanent, onbeperkt verblijf'**. In het *'Glossary on Migration'* van de IOM worden de volgende definities voorgesteld:

- **'short-term migrant'**: "A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least three months, but less than a year" (IOM, 2004, p. 60);
- **'long-term migrant'**: "A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year, so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence"(IOM, 2004, p.39);
- **'permanent residence'**: "the right granted by the host State to a non-national, to live and work therein on a permanent (unlimited) basis" (IOM, 2004, p. 47);

Lidstaten blijken doorgaans echter enkel een onderscheid te maken tussen tijdelijk (beperkt) en permanent (onbeperkt) verblijf, waarbij onder regelingen voor tijdelijk verblijf meestal geen opdeling wordt gemaakt tussen 'short-term' (minder dan een jaar) of 'long-term' (meer dan een jaar). Er is geen gestandaardiseerd concept voor 'tijdelijk verblijf' en er zijn geen gemeenschappelijk vastgelegde termijnen.

Het is een algemene tendens bij de lidstaten om (behoudens uitzonderingscategorieën), **in eerste instantie een tijdelijke verblijfsvergunning** af te leveren, die met regelmaat dient vernieuwd te worden. **Na verloop van tijd** (indien voldaan aan de voorwaarden) kan deze worden ingewisseld voor een **onbeperkte of permanente verblijfsvergunning**, die doorgaans meer rechten voor de derdelander introduceert. Deze **graduele benadering tot permanente status**, impliceert dus onzekerheden

omtrent verblijfsrecht en vormt (al dan niet tijdelijke) beperkingen op de rechten van de migrant (Adam & Devillard, 2009, p. 51).

3.1 Kort verblijf

Aangezien kort verblijf, namelijk 'minder dan drie maanden' niet als migratie wordt opgevat en niet de focus vormt van deze studie, zal niet worden ingegaan op de verschillende praktijken van voorwaarden voor kort verblijf in EU-lidstaten. Dergelijke korte verblijven worden voornamelijk gehanteerd voor toerisme, zakenreizen of privé bezoeken. In de praktijk valt het echter wel voor dat personen gebruik maken van een recht op kort verblijf om naar een land te komen om daar een langere verblijfsstatus aan te vragen. De ontvankelijkheid van zulke overstap hangt af van de regels die de lidstaat hierover hanteert. Hierop wordt echter niet ingegaan in dit rapport.

3.2 Tijdelijk, beperkt verblijf

Een tijdelijk of beperkt verblijf (langer dan drie maanden maar beperkt in de tijd) is in elke lidstaat **gebonden aan een wettelijke categorie voor immigratie** en dus aan een **specifiek verblijfsdoel** (gezinshereniging, werk, studies, ...). De maximumduur van een beperkte verblijfsvergunning varieert onder de lidstaten, maar doorgaans leveren lidstaten tijdelijke vergunningen af met een beperkte duur (vaak 1 jaar), die hernieuwbaar zijn tot een termijn die overeenstemt met de verblijfsreden.

Dit impliceert dat de toelatingscriteria voor tijdelijk verblijf kunnen opgevat worden als een combinatie van de '**Algemene Verblijfsvoorwaarden voor derdelanders**' (zie hierboven hoofdstuk 2) en de '**Specifieke toelatingsvoorwaarden verbonden aan de immigratiecategorie**' van toepassing (zie hoofdstukken 4 tot 6).

3.3 Onbeperkt, permanent verblijf

Een permanente verblijfsvergunning of recht op vestiging, geeft de derdelander recht om in een staat te blijven voor een onbeperkte termijn.

Wat betreft het **type permanente verblijfsvergunning**, creëert de transpositie van de EU Richtlijn 2003/109/EG voor langdurig ingezetenen (zie Deel II, paragraaf 3.3) een situatie waarbij de bestudeerde lidstaten nu voor derdelanders twee (of meer) permanente statuten kennen:

- (een) **nationale permanente verblijfsvergunning(en) of vestigingsvergunning**
- een '**EG verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene**' of een vermelding van het **statuut langdurig ingezetene** op een nationale permanente verblijfsvergunning (zoals in het geval van bijvoorbeeld Slovenië)

Er kan een onderscheid bestaan in de rechten verbonden aan beide statussen. Zo garandeert de status langdurig ingezetene bijvoorbeeld verblijfsrechten binnen de EU die een nationale permanente vergunning niet biedt. Rechten verbonden aan verblijfsstatuten valt echter buiten de afbakening van deze studie.

Voor de status langdurig ingezetene komt in principe iedereen behalve een aantal tijdelijke verblijfsstatuten (zoals studenten, seizoenarbeiders, stagiairs, etc.) in aanmerking mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan (o.a. 5 jaar verblijf in het land). Nationale permanente vergunningen daarentegen kunnen in sommige lidstaten meer beperkt zijn, bijvoorbeeld hoofdzakelijk toegankelijk voor familieleden van eigen burgers, of bijvoorbeeld beperkt tot immigranten met een erkende 'economische meerwaarde' zoals hooggekwalficeerden, ondernemers of investeerders (zie bijvoorbeeld Cyprus⁵¹).

Het bestaan van deze twee verschillende types permanente verblijfsvergunningen (nationale permanente verblijfsvergunning en EG langdurig ingezetene vergunning of statuut) impliceert soms een differentiatie van **voorwaarden tot permanent verblijf**, afhankelijk van het type vergunning dat men aanvraagt. De voornaamste gemeenschappelijke voorwaarden tot onbeperkte verblijfsvergunningen over de verschillende types heen worden hieronder samengevat.

- a) De belangrijkste voorwaarde die lidstaten stellen voor het bekomen van een permanente verblijfsvergunning is een **minimum vastgelegd aantal jaren wettig verblijf in het desbetreffende land**. Om een EG verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene te bekomen in om het even welke lidstaat, dient men steeds 5 jaar wettig en onafgebroken in dat land verbleven te hebben om in aanmerking te komen (art. 4(1) Richtlijn 2003/109/EG). De vastgelegde duur wettig verblijf die noodzakelijk is voor het bekomen van nationale permanente verblijfsvergunningen varieert daarentegen. In vele lidstaten, waaronder België (en ook Nederland, Portugal, Slovenië) is deze minimum termijn standaard ook vastgelegd op 5 jaar als algemene regel voor een nationale permanente verblijfsvergunning. Er zijn echter ook lidstaten waarin de minimum termijn verblijf om in aanmerking komen voor de nationale permanente vergunning varieert (vb. twee, drie, vier, vijf jaar of meer) en afhankelijk is van de immigratiecategorie (vb. Frankrijk⁵², Duitsland, Zweden, Polen). In dat geval is er vaak een meer gunstige regeling van kracht voor bepaalde categorieën immigranten zoals o.a. hooggekwalficeerden of familieleden van eigen burgers. Daarbij blijken sommige lidstaten meteen een permanente

⁵¹ "For Cyprus, it was reported that only the following categories may be granted a permanent residence permit: persons intending to be self-employed in agriculture or livestock farming, in mining or in a business, persons with a certain amount of financial capital at their disposal or persons offered non-temporary work, as well as persons receiving a certain yearly income" (Adam & Devillard, 2009, p. 54)

⁵² Carte de résidence (10 jaar geldig) automatisch of na 3 jaar, dan permanente kaart na 10 jaar (Service-Public.fr, 2014)

onbeperkte vergunning te geven aan bepaalde categorieën migranten (vb. Duitsland, Zweden⁵³, Polen). Hooggekwalificeerden genieten in verschillende landen een gunstig statuut waarbij ze sneller in aanmerking komen voor permanent verblijfsrecht dan andere (arbeids-)migranten. Zo geldt voor Blauwe-Kaarthouders dat deze vijf jaar in de hele EU moeten verbleven hebben, en slechts twee jaar (onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag) in de lidstaat waar ze de status langdurig ingezetene aanvragen. Anderzijds tellen lidstaten termijnen van verblijf onder bepaalde tijdelijke verblijfstatuten (zoals studieverblijven) niet altijd mee of doen zij dit slechts voor een deel van de aanwezige jaren (EC, 28.09.2011, p.2)(vb. in België telt de helft van de periode onder een statuut als student mee voor de berekening van 5 jaar verblijf om een permanent verblijfsrecht te bekomen).

- b) In tegenstelling tot België hanteren verschillende lidstaten (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Cyprus) **integratie-gerelateerde vereisten** voor het bekomen van een nationale permanente verblijfsvergunning of EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (EC, 28.09.2011, p. 3). De EU richtlijn laat lidstaten dan ook vrij om integratievereisten op te leggen voor de langdurig-ingezetene-status (art. 5(2), Richtlijn 2003/109/EG). De vrijheid om deze voorwaarden te bepalen resulteert in redelijke diversiteit tussen de lidstaten, met de afwezigheid van integratievoorwaarden in vele landen en een variatie aan integratie-gerelateerde voorwaarden in andere landen.

Integratievereisten nemen meestal de vorm aan van **kennis van de lokale taal** (doorgaans volstaat een basisniveau) wat vereist wordt in meer dan de helft van de bestudeerde lidstaten (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Cyprus). Het effectief aantonen van deze taalkennis kan aan de hand van een bewijs van het vervullen van een **verplichte taalcursus** (vb. Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk) of het slagen op een **taaltest** of voorleggen van een **taalcertificaat** (vb. Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Cyprus). Naast taalkennis wordt in een beperkter aantal lidstaten ook **maatschappelijke kennis** vereist, bijvoorbeeld van de geschiedenis, rechtsorde en waarden van het gastland (vb. Nederland, Frankrijk, Duitsland, Cyprus) of moet de aanvrager aantonen een **integratiecursus** te hebben gevolgd (vb. Frankrijk) of geslaagd te zijn op een **formeel integratie-examen** (vb. Nederland, Duitsland) om een permanente verblijfsvergunning te bekomen.

België daarentegen stelt geen integratie-gerelateerde voorwaarden, noch voor het bekomen van een nationale permanente vergunning, nog voor de status langdurig ingezetene. Bestudeerde landen die net als België geen integratievoorwaarden

⁵³ In Zweden krijgen familiemigranten onder bepaalde omstandigheden (vb. reeds aantal jaren gehuwd of vb. afhankelijke zorgbehoevende verwanten) meteen een permanente vergunning (Migrationsverket, 2014 (b)).

stellen voor het bekomen van permanente verblijfsvergunningen zijn Zweden, Polen en Slovenië.

TAALKENNIS GETEST of CERTIFICATIE VEREIST:

Nederland (A2), Frankrijk (A1), Duitsland (B1), Oostenrijk (B1), Portugal (A2) Cyprus (A2)

MAATSCHAPPELIJKE KENNIS VEREIST:

Nederland, Frankrijk, Duitsland, Cyprus

- c) Een **bewijs van voldoende financiële middelen** wordt in alle bestudeerde lidstaten (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus, Slovenië) vereist om in aanmerking te komen voor een EG-vergunning voor langdurig ingezetene en meestal ook voor permanente vergunningen onder het nationale stelsel. Dit is dan ook een toelatingscriterium dat de EU verplicht oplegt aan staten om te hanteren voor de toekenning van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (art. 5(1) Richtlijn 2003/109/EG). De meeste staten formaliseren dit in de vorm van een vereist '**minimum en stabiel, regelmatig inkomen**'. De inkomstenvereiste varieert van lidstaat tot lidstaat, maar gewoonlijk wordt verwezen naar het niveau van sociale bijstand, de minimumlevensstandaard of het minimumloon/pensioen. Veel lidstaten hebben drempels vastgesteld die verhogen volgens het aantal gezinsleden (EC, 28.09.2011). Sommige lidstaten vereisen dat de aanvrager **geen beroep** heeft gedaan **op sociale zekerheid** in de afgelopen jaren. Duitsland vereist uitzonderlijk ook dat de aanvrager van een permanente vergunning een minimumbedrag heeft bijgedragen aan de sociale zekerheid en Cyprus vraagt bewijzen van de bijdragen aan sociale zekerheid gedurende de afgelopen jaren (of bewijs van vrijstelling hiervan)(Adam & Devillard 2009,p.553)(Civil Registry, n.d). De Europese Commissie bekritiseerde Cyprus voor de vereiste dat 'voldoende en stabiele inkomsten' moeten aangetoond worden door een arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste 18 maanden, wat in de praktijk erg moeilijk blijkt daar de arbeidsmarkt voor derdelanders gekenmerkt wordt door arbeidsovereenkomsten van korte duur (EC, 28.09.2011, p.3). Al deze voorwaarden dienen ertoe te vermijden dat de persoon een last vormt op het sociale zekerheidssysteem van het gastland.
- d) Voor verschillende staten (vb. Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Polen en Cyprus) is bekend dat een **bewijs van voldoende en adequate huisvesting** voorgelegd moet worden bij de aanvraag van een permanente verblijfsvergunning, hetzij voor de langdurig ingezetene status, hetzij voor de nationale variant, hetzij voor beiden. België past dit criterium echter niet toe. Dit is dan ook een optioneel criterium volgens de richtlijn voor langdurig ingezetenen (art. 7 (1) Richtlijn 2003/109/EG).

- e) Een **bewijs van een geldige ziekteverzekeringsverzekering** is daarentegen een vastgelegd verplicht toelatingscriterium voor de langdurig ingezetene status (art. 5(1) Richtlijn 2003/109/EG) dat alle lidstaten moeten toepassen. Sommige lidstaten passen dit eveneens toe op nationale permanente verblijfsvergunningen, maar dat is in België niet het geval.

Tussentijdse bevindingen: permanent verblijfsrecht in Europese lidstaten

Samengevat heeft de EU een duidelijk ontwikkeld beleid wat betreft voorwaarden voor permanent verblijf, in de vorm van een EU-brede status van langdurig ingezetene na een wettig verblijf van 5 jaar in een bepaalde lidstaat. De voorwaarden voor het bekomen van een permanente verblijfsvergunning blijken echter nog relatief divers tussen de verschillende lidstaten, onder andere door het bestaan van een parallel systeem van nationale permanente verblijfsvergunningen. De meest courante voorwaarden voor permanent verblijf omvatten de volgende (Adam & Devillard, 2009, p. 59):

- Een **minimum termijn van wettig verblijf** in het land is de **belangrijkste voorwaarde** voor een aanvraag tot permanent verblijf (zowel voor nationale vergunningen als de status langdurig ingezetene)
- Criteria voor permanente vergunningen focussen op het **beschermen van nationale sociale zekerheidsstelsels** (vereiste financiële middelen) **en gezondheidszorgstelsel** (vereiste ziekteverzekeringsverzekering)
- Naast de vereiste duur van voorafgaand verblijf, differentiëren lidstaten het meest in het al dan niet opleggen van **integratie-vereisten** en de vastgelegde vorm hiervoor, wat ook door Europa wordt beschouwd als discretionaire bevoegdheid van de lidstaten.

De afwezigheid van integratievoorwaarden en criteria omtrent adequate huisvesting voor de toekenning van permanent verblijf in België, zijn verschilpunten in vergelijking met andere lidstaten wat betreft de toelating tot permanent verblijfsrecht.

Op basis van bovenstaande vergelijking en een inschatting van voorwaarden voor lange termijn verblijf door MIPEX, blijkt voornamelijk Cyprus in vergelijking met andere lidstaten betrekkelijk meer barrières op te werpen voor het bekomen van een permanent verblijfsrecht (o.a. door middel van sterke beperking van de groepen die ontvankelijk zijn, taal- of integratievoorwaarden, en strikte financiële vereisten). Over Cyprus wordt bijvoorbeeld gerapporteerd *"immigrants residence in Cyprus is dealt with as a temporary phenomenon [...] It can be noted that the national policy is to prevent third-country nationals from settling more permanently in Cyprus. Permits are issued on a short-term basis [...] and may currently only be renewed for a total up to four years."* (Adam & Devillard, 2009, pp.182-183).

4. Toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging

In dit vierde hoofdstuk en de volgende twee hoofdstukken, wordt ingegaan op de toelatingscriteria voor **specifieke categorieën** migranten. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat ervoor gekozen werd de aandacht te richten op de **initiële toelatingscriteria** (voorwaarden voor de uitreiking van de eerste verblijfvergunning) en niet op verblijfsduur, verlenging, of voorwaarden waaraan de persoon in kwestie blijvend moet voldoen tijdens een periode van voorwaardelijk verblijf (wat meestal voor de eerste jaren van verblijf geldt), of die moeten vervuld worden na aankomst (zoals bijvoorbeeld bepaalde post-aankomst integratieverplichtingen) met verblijfsrechtelijke gevolgen.

Uit beleidsontwikkeling in EU-lidstaten blijkt **gezinshereniging** (verwijzend naar zowel hereniging als formatie van een familie, zie terminologie) hét instroomkanaal dat de laatste decennia onderhevig is aan **restrictieve maatregelen**. Vaak gepaard met een discours van 'passieve' 'niet-economische' of zelfs 'ongewenste' migratie, in combinatie met een uitgedrukte vrees voor bijkomende 'last op het sociale zekerheidssysteem' en 'onvoldoende integratie' van deze nieuwkomers, werden door EU-lidstaten allerlei criteria geïntroduceerd waaraan sponsors (ook gezinsherenigers genoemd) en familieleden moeten voldoen alvorens in aanmerking te komen voor het recht op gezinsleven. Deze nationale tendens had zelfs zijn weerklank op het Europese niveau, met name in het Europees Pact over immigratie en asiel van 2008, dat de lidstaten uitnodigt om *"in hun nationale wetgeving rekening te houden met hun eigen opvangcapaciteit en met de capaciteit van het gezin om zich te integreren, wat in het gastland kan beoordeeld worden via de bestaansmiddelen, en de huisvesting van het gezin en, bijvoorbeeld, via de kennis van de taal van dat land"*. Dit illustreert hoe de lidstaten het Europees beleid ook voeden via een constante bottom-up beweging (Pascouau & Labayle, 2011).

Verschillende criteria zijn echter uitgedaagd voor hogere gerechtshoven (vb. Grondwettelijke Hoven of het Europees Hof van Justitie), op basis van nationale en internationale rechtsbeginselen (vb. non-discriminatie, of vb. artikel 8 van het EVRM 'Recht op gezinsleven'), waardoor lidstaten zich genoodzaakt zagen om bepaalde regelgeving terug te schroeven of te wijzigen.

Ondanks de beperkingen van het EU-regelgevend kader dat geschetst werd in Deel II van dit rapport (Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging van derdelanders, en Richtlijn 2004/38/EG inzake vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden) en nationale of Europese rechtspraak, is er echter duidelijk nog bewegingsruimte voor lidstaten om het gezinsherenigingsbeleid in te vullen, zo blijkt uit de diversiteit in toepassing van allerlei criteria die hieronder wordt beschreven.

Regelgeving voor gezinshereniging blijkt **onder druk** te blijven staan, geïllustreerd door **voortdurende wijzigingen** die lidstaten de laatste decennia doorvoeren in hun gezinsherenigingswetten.

Zoals reeds toegelicht in voorgaande Delen I & II, zijn regels voor gezinshereniging verschillend naargelang de nationaliteit van de sponsor (derdelander, mobiele Unieburger of burger van de lidstaat). Daarnaast zijn er in vele landen net als in België **systematische uitzonderingen voor bepaalde categorieën sponsors**, zoals **hooggekwalficeerden** of **langdurig ingezetenen** (in navolging van de gunstige voorwaarden voor gezinshereniging die de Blauwe Kaart Richtlijn en de Richtlijn langdurig ingezetenen garanderen), of andere begunstigde categorieën (vb. werknemers in buitenlandse bedrijven genieten uitzonderingsmaatregelen in Cyprus, waar gezinshereniging verder zeer beperkt wordt). **Sponsors en familieleden met Turkse nationaliteit** vallen eveneens onder begunstigde uitzonderingscategorieën, in navolging van stand-still clauses in verband met het Associatieverdrag tussen de Europese Gemeenschap en Turkije. Zo oordeelde het Hof van Justitie bijvoorbeeld recent in het Arrest Dogan (10 juli 2014) dat integratie- en taaltesten voor vertrek strijdig zijn met de Associatieovereenkomst met Turkije, waardoor Turken hiervan moeten zijn vrijgesteld (Bonjour, 2014, p.214). In dit kader worden bijvoorbeeld leeftijdscriteria, inkomensvoorwaarden of integratievoorwaarden vaak niet toegepast op de begunstigde nationaliteiten of familieleden van begunstigde sponsors. Op deze en talrijke andere uitzonderingen kan echter niet worden ingegaan. Onderstaande hoofdstukken zullen zich beperken tot de meest algemeen geldende regels.

4.1 Gezinshereniging van derdelanders met derdelanders

Met betrekking tot gezinshereniging van derdelanders met in een EU-lidstaat verblijvende derdelander (zogenaamde '*pure TCN-TCN family reunification*'), hebben **lidstaten redelijke discretionaire bevoegdheden**. Het migratiebeleid van bepaalde staten vertoont een duidelijke doelstelling om deze vorm van wettelijke migratie te beperken. Ondanks het gemeenschappelijk kader opgelegd door de Richtlijn Gezinshereniging, 2003/86/EG (zie Deel II, paragraaf 4.1), zijn de lidstaten op basis van optionele clauses in de richtlijn (zie hieronder genoemde artikels) vrij om onder andere over de volgende relevante aspecten van gezinshereniging al dan niet maatregelen te introduceren (Boswell & Geddes, 2011, p. 119; Adam & Devillard, 2009, p. 13;71):

- het **definiëren** van de **familie-eenheid** of het **type relatie of verwantschap** dat in aanmerking komt voor gezinshereniging, nl. het al dan niet openstellen van gezinshereniging tot familieleden buiten de nucleaire gezinseenheid van

- echtgenoten en kinderen (vb. al dan niet toelaten van (groot)ouders, volwassen kinderen en ongehuwde partners)(art.4);
- het bepalen van een **leeftijdsbeperking** voor echtgenoten (art. 4(5));
- het bepalen van een **minimumverblijfsperiode** alvorens een derdelander recht heeft op gezinshereniging (art. 8);
- het vereisen van **bewijs van adequate huisvesting** (art. 7);
- het vereisen van een **ziektezorgverzekering** (art. 7);
- het vereisen van een **stabiel en regelmatig inkomen** (art. 7);
- het al dan niet inrichten van **integratiemaatregelen** (art. 7).

Het zijn dan ook deze aspecten waarop de lidstaten differentiëren van elkaar wat betreft toelatingsbeleid voor gezinshereniging. Deze aspecten worden in onderstaande paragrafen achtereenvolgens overlopen.

4.1.1 Ontvankelijke sponsors en familieleden

Ten eerste specificeren de lidstaten op verschillende wijze **wie als 'sponsor' voor gezinshereniging kan optreden**, namelijk de persoon die in de gastlidstaat verblijft en zijn familie wil herenigen of een nieuw gezin wil vormen. Het recht van een **derdelander** die in een bepaalde EU-lidstaat verblijven om als 'sponsor' voor gezinshereniging op te treden, is steeds verbonden aan de voorwaarde dat deze wettig in het land verblijft. Hoewel bepaalde niet bestudeerde lidstaten zoals Denemarken of Tsjechië het sponsorschapsrecht beperken tot derdelanders met een permanente verblijfsvergunning, komen in de bestudeerde lidstaten zowel derdelanders met een **permanente** als met een **tijdelijke verblijfsvergunning** in aanmerking, vaak wel met de specificatie dat het verblijfsrecht van deze sponsor nog minstens één jaar geldig is en dat er redelijk vooruitzicht is op een permanente vergunning.⁵⁴ Het eisen van een permanente verblijfstitel, is immers in strijd met de gezinsherenigingsrichtlijn (zie Deel II, paragraaf 4.1), die stelt dat om in aanmerking te komen als gezinshereniger (sponsor) onderdanen van derde landen wettig in een lidstaat moeten verblijven, houder zijn van een verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is maar ongeacht de aard van de verblijfstitel, en redenen hebben om te verwachten dat hen een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend (art. 3(1) Richtlijn 2003/86/EG)(EC, 08.10.2008, p. 4). Volgens de Europese Commissie creëert dit problemen in Cyprus, waar *"een algemene verblijfsduur van ten hoogste vier jaar geldt, waarna de vergunning niet wordt verlengd (behalve voor werknemers van internationale bedrijven), zodat onderdanen van derde landen*

⁵⁴ Wat **Zweden** betreft werd een contradictie in geconsulteerde bronnen ondervonden. Enerzijds wordt de algemene procedure voor gezinshereniging omschreven als beperkt tot sponsors uit derde landen die een permanente verblijfsvergunning hebben (Migrationsverket, 12.09.2014)(EC, 08.10.2008, p. 4.). Anderzijds hebben ook werknemers, zelfstandigen en studenten die (initieel) een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen recht op gezinshereniging (Migrationsverket, 02.02.2015)(Migrationsverket, 22.12.2014)

uitgesloten lijken van het recht om gezinshereniging aan te vragen, omdat zij nooit zicht hebben op permanent verblijf” (EC, 08.10.2008, p. 4).

Sommige tijdelijke verblijfstitels worden in bepaalde lidstaten echter uitgesloten van het recht op gezinshereniging, op grond dat deze migranten omwille van de aard van verblijfsredenen geen zicht hebben op permanent verblijf (vb. seizoenarbeiders, gedetacheerden, etc.) (Adam & Devillard, 2009, pp. 61-62). **Studenten** komen echter ook in de andere bestudeerde lidstaten net als in België wel degelijk **in aanmerking als sponsor** voor gezinshereniging. Ook minderjarige onbegeleide kinderen kunnen in verschillende lidstaten waaronder België gezinshereniging aanvragen, om zich te laten vervoegen door hun ouders, grootouders of andere wettelijke voogden. De gezinsherenigingscriteria voor minderjarige sponsors met een beschermingsstatuut (vluchtelingenstatuut of subsidair beschermingsstatuut), waarbij veel vrijstellingen van kracht zijn, worden echter niet verder meegenomen in dit hoofdstuk. De **verdere bespreking betreft** dus het **algemene gezinsherenigingsregime** voor **meerderjarige derdelanders** als sponsor.

In tegenstelling tot de vrijwel gemeenschappelijke erkenning van wie als sponsor kan optreden, blijkt echter een grote diversiteit te bestaan tussen de lidstaten in de erkenning van welke **relaties of familiebanden in aanmerking komen voor gezinshereniging** (Adam & Devillard, 2009, pp. 62-65):

- a) Ten eerste zijn, in overeenstemming met de richtlijn (art.4), **echtgenoten** in alle lidstaten erkend als familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging. Er bestaat echter wel onderscheid tussen lidstaten in het al dan niet opleggen van een **leeftijdsbeperking** voor **echtgenoten** (minstens **21** jaar oud in Nederland, Oostenrijk, Cyprus; minstens **18** jaar in Frankrijk, Duitsland, Zweden; **geen** leeftijdseis in Portugal, Polen, Slovenië; in België hetzij 21 jaar hetzij 18 jaar (zie §4.1 in Deel I))(Pascouau & Labayle, 2011, p. 30). Het opleggen van een **minimumleeftijd** is een facultatieve clausule in de richtlijn (vermeld als een discretionaire bevoegdheid in art.4(5), maar wel maximaal beperkt tot 21 jaar), waarvan de meeste lidstaten gebruik maken met als argument om gedwongen huwelijken te voorkomen (Adam & Devillard, 2009, pp. 63-65)(EC, 08.10.2008, p.5). Enkel Cyprus stelt als bijkomende vereiste dat de partners reeds minstens één jaar gehuwd zijn alvorens ze in aanmerking komen voor gezinshereniging, wat mogelijks in strijd is met de richtlijn (EC, 08.10.2008, p.5). Overigens vermelden we hier dat Denemarken – niet opgenomen in deze studie – binnen de totale EU de strengste voorwaarden stelt wat betreft welke partners in aanmerking komen voor gezinshereniging (nl. minimum 24 jaar oud en zowel sponsor als partner moeten samen een grotere band hebben met de Deense maatschappij dan met elk ander

land, behoudens sponsors met meer dan 28 jaar de Deens nationaliteit). Denemarken is dan ook niet gebonden door de richtlijn en kan daarom een minimumleeftijd opleggen die hoger ligt dan de grens van 21 jaar. Terzijde, de richtlijn bepaalt dat lidstaten **holebi-huwelijken** in overweging moeten nemen voor gezinshereniging, indien het holebi-huwelijk erkend is in hun nationale wetgeving (wat bijvoorbeeld niet het geval is in Polen).

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Echtgenoten	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

- b) Ten tweede komen ook **minderjarige kinderen** – opnieuw in overeenstemming met de richtlijn (art 4. (1)) – in elke lidstaat in aanmerking als familiemigrant. De meeste lidstaten erkennen overigens zoals België ook het recht van minderjarige **stiefkinderen, adoptiekinderen** en/of **kinderen onder voogdijschap**, op gezinshereniging. De leeftijdsgrens voor kinderen ligt steeds op de meerderjarigheidsgrens (18 jaar). Duitsland hanteert echter uitzonderlijke leeftijdsgrenzen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen jonger dan 16 jaar en kinderen tussen 16 en 18 jaar oud. Deze laatsten moeten aan bepaalde integratievoorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, waarmee Duitsland de stand-still clause (artikel 4(1)) uit de Richtlijn Gezinshereniging toepast. Voor Cyprus kon onvoldoende eenduidige informatie worden gevonden over leeftijdsgrenzen voor toelating van minderjarige kinderen.

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Minderjarige kinderen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

- c) Ten derde stellen enkele bestudeerde lidstaten (Zweden, Portugal, Slovenië) gezinshereniging ook open voor **ongetrouwde volwassen kinderen** (of stiefkinderen) **die afhankelijk zijn** van de sponsor, vaak met de vermelding van 'zorgbehoefendheid', 'om medische redenen' of 'financieel ten laste'. In België worden meerderjarige kinderen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegelaten, namelijk wanneer deze omwille van een handicap niet in staat zijn om in hun eigen behoeften te voorzien. Duitsland en Nederland laten meerderjarige kinderen enkel

toe in geval van 'uitzonderlijke ontbering'⁵⁵ (zeer beperkt aantal) en in Frankrijk, Oostenrijk, Polen en Cyprus zijn deze familieleden uitgesloten.

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Meerderjarige afhankelijke kinderen	(X)	(X)		(X)		X	X			X

(X)(enkel in zeer uitzonderlijke gevallen)

- d) In tegenstelling tot België maken bepaalde lidstaten het in uitzonderlijke gevallen ook mogelijk voor **ouders (en soms ook schoonouders)** om een **volwassen kind** dat in een EU-lidstaat verblijft, te vervoegen (vb. Zweden, Portugal, Slovenië) (Duitsland & Nederland: enkel in geval van buitengewone ontbering, zeer beperkt aantal)(EC, 08.10.2008)(Strik et al., 2013, p.9). Hier dient verduidelijkt te worden dat, in navolging van de methodologische afbakening om niet in te gaan op beschermingsstatuten (asiel, vluchtelingen e.a.), de bespreking hier geen betrekking heeft op ouders van een alleenstaand minderjarig kind dat onder één of andere vorm van beschermingsstatuut (vb. onbegeleid minderjarig kind) in de lidstaat verblijft (waarvoor de meeste lidstaten uitzonderingsregels hanteren). We beperken ons hier tot ouders van volwassen kinderen. Daarbij wordt steeds een element van **afhankelijkheid** (zorgbehoevendheid, financiële steun, ...) vereist en soms is het een voorwaarde dat de vereiste zorg of (gezins-)ondersteuning niet beschikbaar is in het land van herkomst. In de praktijk worden doorgaans zulke veeleisende strikte criteria gehanteerd wat betreft de afhankelijkheid en zorgbehoevendheid, dat dit kanaal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan gehanteerd worden (behalve in Portugal dat veel minder strikt is hierin)(Strik et al., 2013, p. 9). In België, Frankrijk, Oostenrijk, Polen en Cyprus zijn ouders in de regel uitgesloten.⁵⁶

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Afhankelijke ouders		(X)		(X)		X	X			X

(X)(enkel in zeer uitzonderlijke gevallen)

⁵⁵ "A case of hardship is present if either the person who is already residing in the Federal territory or the person who wants to join his or her family member(s) is in need of family support and if this family support can only be provided on the Federal territory. Such circumstances can only arise from particular circumstances of the individual case (e.g. disease, handicap, [...]) but not from the general living conditions in the country of origin." (EMN, 23.07.2010, p. 4)

⁵⁶ In Cyprus bestaat deze mogelijkheid enkel als de sponsor een permanent verblijfsrecht heeft, wat echter door allerlei regelgeving sterk bemoeilijkt wordt. Verblijfsrecht in Cyprus is zeer sterk gericht op een 'tijdelijke aard' van verblijf.

- e) **Wettelijk geregistreeerde partners of ongehuwde partners in een duurzame relatie** worden in de meerderheid van de bestudeerde lidstaten beschouwd als familieleden (nl. België, Nederland, Zweden, Portugal, Slovenië). In Duitsland en Oostenrijk worden ongehuwde partners eveneens toegelaten, maar op voorwaarde dat ze geregistreerd zijn (dus geen 'de facto partners') en dit heeft enkel betrekking op holebi's (Strik et al., 2013, p.8). In Zweden komen bovendien ook toekomstige echtgenoten, toekomstige geregistreeerde partners of toekomstige samenwonenden in aanmerking. De meeste lidstaten stellen bijkomende voorwaarden met betrekking tot de duurzame aard van de relatie (vb. minimum periode samenwonend zijn, wettelijk geregistreerd zijn, etc.). In Frankrijk, Polen en Cyprus worden ongehuwde partners niet tot het kerngezin gerekend en komen deze niet in aanmerking voor gezinshereniging. Opvallend is dat over de hele EU voornamelijk veel Oost-Europese lidstaten deze relatievorm niet in aanmerking nemen voor gezinshereniging.

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Wettelijk geregistreeerde partners en/of on-geregistreeerde partners in duurzame relatie	X	X		X*	X*	X	X			X

(*)(enkel voor holebi-partners)

- f) In uitzonderlijke gevallen komen ook **andere afhankelijke verwanten** in aanmerking, zoals minderjarige broers en zussen (vb. Portugal, zolang de sponsor voogdijschap heeft), of niet nader gespecificeerde 'andere verwanten in uitzonderlijke omstandigheden' (vb. Zweden, Slovenië, Duitsland (zeer uitzonderlijk))(Triebl & Klindworth, 2012, p.8).

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Andere familieleden				(X)		(X)	X			(X)

(X)(enkel in zeer uitzonderlijke gevallen)

De praktijken van de lidstaten illustreren de manoeuvreerruimte die de EU laat, maar ook dat deze manoeuvreerruimten afgebakend is (vb. vrijheid om leeftijdsgrens op te leggen aan echtgenoten en partners, maar wel beperkt tot een maximum van 21 jaar). Uit deze opsomming is duidelijk dat de regelgeving voor familiemigratie geconfronteerd wordt met een **evoluerend karakter van familieleden**, waarbij sommige landen wel en andere geen rekening houden met de realiteit van nieuwe samengestelde gezinnen, informele

samenlevingsvormen en andere evoluties die maken dat een toenemend aantal gezinnen afwijkt van het klassieke concept van ouders met kinderen. Het dient benadrukt te worden dat de discretionaire vrijheid die de richtlijn (in art. 4(2) en 4(3)) laat voor de uitbreiding van de kring familieleden die in aanmerking komen voor gezinshereniging, vooral met betrekking tot ouders, volwassen kinderen en ongehuwde partners, door vele lidstaten niet gehanteerd wordt (Adam & Devillard, 2009, p. 69).

4.1.2 Minimumverblijfsperiode sponsor

Verscheidende lidstaten (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Polen, Cyprus en Slovenië) leggen in bepaalde gevallen een beperking op van een **minimum periode dat de sponsor reeds wettig in het land moet verblijven** alvorens gezinshereniging kan worden aangevraagd. Een sponsor kan dan dus in verschillende (maar zeker niet alle) gevallen niet meteen gezinshereniging aanvragen van zodra hij of zij een eigen verblijfsvergunning heeft, maar moet een vastgelegde termijn wachten. Deze **minimumverblijfsperiode** varieert van 12 maanden (vb. België, Nederland, Slovenië) over anderhalf jaar (vb. Frankrijk), tot 2 jaar (vb. Polen en Cyprus, Duitsland⁵⁷ in specifieke gevallen). In lidstaten die gebonden zijn door de richtlijn kan deze wachttijd echter niet langer zijn dan 2 jaar (art.8 Richtlijn 2003/86/EG).

Zweden en Oostenrijk hanteren daarentegen geen minimumverblijfsperiode voor de sponsor. Oostenrijk is een uitzonderlijk geval. Dit land hanteert geen minimumverblijfsperiode per se, maar in de praktijk is er wel een wachtperiode als gevolg van het quotasysteem (zie §4.1.5)(Strik et al., 2013, p. 10). Voor Portugal werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om accuraat over minimumverblijfsperiode te rapporteren.

Minimumverblijfsperiode sponsor										
Verblijfsperiode / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Geen					X	X	(o)			
1 jaar	X	X								X
Meer dan 1 jaar			X	(X)				X	X	

(X)(enkel in specifieke gevallen) (o) (er werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om accuraat over minimumverblijfsperiode te rapporteren)

⁵⁷ De minimumverblijfsperiode (van twee jaar) in Duitsland geldt voor sponsors met een tijdelijke verblijfsvergunning en enkel in geval van echtgenoten, wanneer het huwelijk is afgesloten nadat de sponsor zich in Duitsland had gevestigd (=gezinsformatie, wat volgen EHJ geen aparte behandeling mag krijgen dan gezinshereniging in strikte zin van het woord) (Strik et.al, 2013, p. 10).

4.1.3 Materiële vereisten

Hieronder bespreken we de drie mogelijke materiële vereisten waarvoor de EU-richtlijn voorziet dat lidstaten vrij zijn om deze op te leggen bij aanvragen voor gezinshereniging, met name **stabiele en regelmatige inkomsten**, adequate **huisvesting**, en **ziektezorgverzekering** (art.7 Richtlijn 2003/86/EG).

- a) Alle bestudeerde lidstaten (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië) zonder uitzondering stellen het beschikken door de **sponsor** over voldoende en stabiele **financiële middelen** als voorwaarde om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, zij het met zeer uiteenlopende uitvoeringsbepalingen (EC, 08.10.2008, p.7). Doorgaans is deze vereiste verbonden aan een criterium van autonomie, namelijk dat de middelen niet verworven zijn uit sociale bijstand (leeflonen, sociale vergoedingen, etc.). Werkgerelateerde uitkeringen, zoals een werkloosheidsuitkering of pensioenen, komen echter vaak wel in aanmerking, net als beschikbaar kapitaal (spaargeld) en andere inkomstenbronnen. Financiële vereisten worden meestal geformuleerd in de vorm van een **stabiel en regelmatig inkomen**, waarbij de meeste bestudeerde EU-landen een **minimum referentiebedrag** vastleggen in verhouding tot de drempels voor het minimumloon, leefloon of sociaal pensioen, dat jaarlijks wordt geïndexeerd (EMN, 28.11.2014). Die inkomensgrens is meestal gelijk aan of hoger dan het minimuminkomen in het land, of de inkomstendrempel voor toekenning van sociale uitkeringen (EC, 08.10.2008, p.7). Doorgaans wordt het vereiste bedrag tevens verhoogd naargelang de grootte van het gezin. Onderstaande tabel presenteert benaderende inkomensgrenzen voor een klein gezin (koppel met één kind) in 2014. Deze tarieven worden gerapporteerd zoals ze publiek beschikbaar zijn (soms enkel in brutobedragen) en daar waar geen specifiek bedrag bekend is, wordt een benaderende inschatting gepresenteerd indien mogelijk. Aangezien de **inkomensgrens** gekoppeld is aan minimuminkomens, is deze **in absolute termen** dan ook **sterk verschillend** tussen de lidstaten, met Noord- en West-Europese landen (vb. Zweden, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Nederland, België) die gekenmerkt worden door hoge inkomensschalen, terwijl Zuid- en Oost-Europese landen (vb. Portugal, Slovenië, Cyprus, Polen) gekenmerkt worden door lagere inkomensschalen (Pascouau & Labayle, 2011, p. 89).

Benaderende inkomensgrens – klein gezin (2014)	
België	netto 1.307,78 EUR/maand (tarief koppel met kind)
Nederland	bruto 1.614,82 EUR/maand (tarief koppel – onafhankelijk van gezinsgrootte)
Frankrijk	netto 1.138,17 EUR/maand (tarief 'klein gezin')
Duitsland	Geen minimum referentiebedrag vastgelegd (verschillend beoordeeld door lokale autoriteiten, beslissingsbevoegdheid wordt naar het plaatselijke niveau gedelegeerd) Inkomensvereiste is doorgaans gelijk aan sociaal bijstandsniveau + effectief betaalde huur. <i>(In de praktijk worden inkomsten vereist die hoger liggen dan de grens volgens de sociale bijstandscodes of werkloosheidsvergoedingscodes, die echter gevarieerd zijn naargelang gezinssamenstelling en leeftijden van gezinsleden. De prijs van de huur die de sponsor effectief betaalt (eveneens uiteenlopend) wordt hier bij opgeteld)(Pascouau & Labayle, 2011, p.86; Strik et.al, 2013)</i>
Oostenrijk	netto 1.418,37 EUR/maand (tarief koppel met kind)
Zweden⁵⁸	Geen vastgelegd minimum referentiebedrag, maar moet minstens hoger liggen dan drempel voor sociale bijstand
Portugal	Netto circa 700 EUR/maand - Bruto circa 1.000 EUR/maand (Schatting tarief koppel met kind) = Berekening o.b.v. minimuminkomen (d.i. bruto 565 EUR/maand) Maar, zeer soepele toepassing. In geval van onvrijwillige werkloosheid volstaat 50% van het minimuminkomen: Netto circa 470 EUR/maand (Schatting tarief koppel met kind) <i>(bron schattingen: Oliveira et.al., 2013, pp. 12-13)</i>
Cyprus	Geen nauwkeuriger bepalingen bekend maar sponsor moet wel voltijds tewerkgesteld zijn <i>(EC, 08.10.2008)(MPG & CIDOB, 2011 (b))</i>
Slovenië	Circa 810 EUR/maand (tarief koppel met kind) (berekening o.b.v. basis minimuminkomen (270 EUR in 2014) – per persoon) <i>(bron schatting: Pascouau & Labayle, 2011, p.88)</i>
Polen	Circa 330 EUR/maand (tarief koppel met kind)

Tabel 2. Benaderende inkomensgrens vereiste bestaansmiddelen voor gezinshereniging.

Volgens het Kruispunt Migratie-Integratie is het vereiste inkomen in België strijdig met de grens die de richtlijn oplegt: *“De inkomensgrens van 120% leefloon is volgens ons te hoog en strijdig met de rechtspraak van het Hof van Justitie (arrest Chakroun 4 maart 2010, nr. C-578/08). Bestaansmiddelen die minstens gelijk zijn aan 100% van het leefloon tarief 'persoon met een gezin ten laste' zouden voldoende moeten zijn.”* (KMI, 2014 (r)).

⁵⁸ Enkel wanneer de sponsor een tijdelijk verblijfsrecht heeft en noch de familiemigrant noch de sponsor een kind is, is het bewijzen van een vastgelegd minimuminkomen vereist in Zweden.

Naast een bepaald niveau van inkomsten vereisen de lidstaten bovendien dat de **inkomsten stabiel en van duurzame aard** zijn. Sommigen stellen daaromtrent specifieke criteria (vb. Nederland & Portugal: nog voor minstens 12 maand gegarandeerd; vb. Frankrijk: reeds minstens 12 maand voorafgaand aan aanvraag; vb. Slovenië minstens sinds 3 maand). Anderen laten een ruimere beoordelingsruimte (vb. Duitsland: beoordeling van de stabiliteit van het inkomen op discretionaire manier ingevuld door lokale autoriteiten).

Case Box: Portugal verlaagt vereiste inkomensniveau sponsors in reactie op economische crisis

In respons op de economische crisis werden in 2009 'uitzonderlijke maatregelen' genomen met betrekking tot het vereiste inkomensniveau in Portugal.

In 2009, in respons op de maatschappelijke veranderingen als gevolg op de crisis en de kwetsbare economische situatie in het land, oordeelde de Portugese overheid dat de effecten van werkloosheid geen belemmering mochten zijn voor gezinsleven. Een *Ordinantie (No.760/2009)* werd goedgekeurd, volgens dewelke sponsors die gezinshereniging aanvragen of de verblijfsvergunning van hun familieleden wensen te verlengen, tijdelijk lagere inkomensniveaus moesten bewijzen, in geval van onvrijwillige werkloosheid. In tegenstelling tot de algemeen geldende regel dat het minimum vereiste inkomensniveau van een sponsor gelijk moest zijn aan 100% van het minimuminkomen in Portugal, plus 50% hiervan voor een bijkomende volwassene en 30% voor ieder bijkomend kind, geldt sinds deze uitzonderingsmaatregel van 2009 een inkomensvereiste voor de sponsor van slechts 50% van het minimuminkomen, en 30% voor ieder gezinslid waarop de gezinshereniging betrekking heeft. Zoals gerapporteerd door Pascouau and Labayle (2011, p. 96) is Portugal hiermee de enige lidstaat die de effecten van de crisis in rekening heeft gebracht in gezinsherenigingsbeleid en de regels hiernaar heeft aangepast.

(Oliveira et.al., 2013, pp. 12-14)

Wat deze inkomsten betreft, heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het onderzoek 'in beginsel' betrekking heeft op de inkomsten van de gezinshereniger (d.i. 'sponsor') en niet op de inkomsten van de onderdaan van het derde land waarvoor een verblijfsrecht wordt aangevraagd (d.i. 'gezinslid'). Met de term 'in beginsel' suggereert het Hof echter dat de lidstaten ervoor kunnen kiezen de inkomsten van gezinsleden in aanmerking te nemen of dat er in individuele gevallen uitzonderingen op deze regel kunnen worden toegestaan (EC, 03.04.2014, p. 14). Een **verzoek tot gezinshereniging mag echter niet worden afgewezen enkel omdat de inkomsten van de sponsor lager zijn dan het referentiebedrag**. Voordat een beslissing kan worden genomen, is in theorie een

individuele beoordeling van alle elementen en specifieke omstandigheden van een bepaald geval nodig (EC, 03.04.2014, p. 14).

Case box: De Zaak Chakroun (C-578/08)

De Europese rechtzaak Chakroun vs. Nederland markeerde een belangrijk precedent in de regelgeving omtrent inkomensvereisten voor gezinshereniging. Het Arrest van het Hof van Justitie in deze zaak oordeelde dat een verschillende inkomenseis voor gezinsvormers en gezinsherenigers zoals tot dan gold in Nederland, in strijd is met de Europese regelgeving. Verder benadrukte het Hof de noodzaak van een individuele beoordeling van dossiers. In navolging werd de inkomensdrempel in Nederland verlaagd.

In de zaak Chakroun werd geoordeeld over de rechtsgeldigheid van de afwijzing van de aanvraag voor gezinshereniging van de heer Chakroun omwille van onvoldoende financiële middelen. Het vereiste netto-inkomen bedroeg € 1.441,44 per maand. De uitkering van de aanvrager in kwestie bedroeg € 1.322,73 netto per maand. In het kader hiervan werd het Hof van Justitie gevraagd om een interpretatie te geven van de richtlijnbevestiging inzake de inkomensvereiste (art.7). Hof oordeelde dat de afwijzing door de Nederlandse autoriteiten ongegrond was. Het arrest luidt dat verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld, aangezien de omvang van de behoeften persoonlijk verschillen. Lidstaten kunnen wel een bepaald referentiebedrag vaststellen, maar zij mogen geen strikt minimuminkomen bepalen waaronder ze gezinshereniging automatisch afwijzen. Het bij wet of andere regelgeving bepaalde inkomensbedrag is met andere woorden enkel een referentie, en het niet voldoen hieraan kan geen automatische afwijzing tot gevolg hebben. De instanties zijn genooddaakt om elke aanvraag individueel te behandelen en te oordelen of de middelen waarover de aanvrager beschikt volstaan om het gezin te onderhouden zonder een beroep te moeten doen op sociale bijstand. Verder verklaarde het arrest dat verschillende criteria op basis van een onderscheid tussen gezinsformatie en gezinshereniging, zoals Nederland hanteerde, ongegrond zijn. In het algemeen heeft het Hof van Justitie in deze zaak de doelstelling van de richtlijn omschreven, namelijk dat het de bedoeling is om gezinshereniging te bevorderen.

(Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, 12.03.2010)(Pascouau & Labayle, 2011, pp. 16; 91-92)

- b) Bij gezinshereniging wordt in België vereist dat de sponsor in het gastland kan bewijzen dat hij of zij over **voldoende en adequate huisvesting** beschikt om de hele familie te huisvesten (in tegenstelling tot de afwezigheid van dit criterium bij onbeperkt permanent verblijfsrecht, zie voorgaande paragraaf 3.3). Alle andere bestudeerde lidstaten met uitzondering van Nederland en Slovenië (EC 08.10.2008, p.7)(Pascouau & Labayle, 2011) vereisen dit eveneens. Opnieuw bestaat er differentiatie in de mate van detail bij de formulering van deze vereiste, gaande

van het vereisen van 'adequate huisvesting' **zondermeer** (vb. Polen en Portugal vereisen dat de sponsor over een woning beschikt (d.i. huurcontract of eigendomstitel) zonder verdere bepalingen vast te leggen over de aard van de woning), over **verwijzingen naar wettelijke bepalingen** met betrekking tot gezondheids- en veiligheidsstandaarden (vb. België verwijzing naar burgerlijk wetboek-bepalingen betreffende huurcontracten, vb. Duitsland verwijzing naar minimumnormen voor sociale woningen, vb. Oostenrijk naar de 'minimumstandaarden' en vb. Cyprus: in lijn met de norm voor een gelijkaardig gezin en conform gezondheids- en veiligheidsvoorschriften), tot **precieze regels** zoals omschrijving van de nodige woonst tot op het aantal kamers (vb. Zweden), een opgelegd minimum aantal m² per inwonend familielid (vb. Frankrijk)(Pascouau & Labayle, 2011, p.78)(Strik et al., 2013, p. 44). Sponsors dienen zulke huisvesting doorgaans aan te tonen door het voorleggen van huurcontracten, eigendomstitels of andere bewijzen.

- c) Ook het beschikken over een **ziektezorgverzekering** die de hele familie dekt, is een vereiste die naast België bij sommige lidstaten terugkeert (vb. Duitsland, Oostenrijk, Polen, Cyprus en Slovenië)(EC, 08.10.2008, p.7)(Pascouau & Labayle 2011). Deze wordt echter in de geconsulteerde bronnen niet vermeld als voorwaarde voor toelating in Zweden, Nederland, Frankrijk of Portugal.

Materiële Vereisten voor sponsor												
Materiële vereisten / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI		
Inkomensvereiste	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Adequate huisvesting	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Ziektezorgverzekering	X			X	X			X	X	X		

4.1.4 Pre-vertrek integratievereisten

Enkele bestudeerde lidstaten hebben voor immigratie in het kader van gezinshereniging **integratievereisten** opgenomen in hun nationale wetgevingen, waaraan de familiemigrant moet voldoen voorafgaand aan het bekomen van een verblijfsvergunning, (Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk). Deze bespreking van integratiemaatregelen beperkt zich tot integratievereisten als **voorwaarde voor** het bekomen van een **eerste verblijfsvergunning**, waaraan voldaan moet worden **vooraleer de familiemigrant**

naar het gastland verhuist. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op kennis van een landstaal, geschiedenis, maatschappij of rechtssysteem van het gastland.

Men dient integratievoorwaarden voor het bekomen van een initieel verblijfsrecht echter te onderscheiden van integratieprogramma's en -maatregelen voor migranten eens deze een toegestaan verblijf hebben bekomen (zoals bijvoorbeeld de Vlaamse inburgeringsplicht). In deze studie is ervoor gekozen om enkel **initiële toelatingscriteria (voor de uitreiking van de eerste verblijfsvergunning)** te bestuderen en niet in te gaan voorwaarden waaraan (blijvend) moet voldaan zijn tijdens een periode van voorwaardelijk verblijf of die moeten vervuld worden na aankomst. Dit onderscheid is specifiek relevant in de context van integratiebeleid, daar integratieprogramma's of -verplichtingen zich meestal situeren na aankomst. Het Vlaamse inburgeringsbeleid kwalificeert als post-aankomst integratievereiste, net als taal- of integratiecursussen die in vele andere lidstaten aangeboden of eventueel verplicht zijn. Deze kunnen al dan niet in verband gebracht worden met verblijfsrecht, zoals voor het behoud of de verlenging van de verblijfsvergunning tijdens een voorwaardelijke periode. Dit laatste is in Vlaanderen niet het geval, daar er geen verblijfsrechtelijke sanctie is voor het niet vervullen van de inburgeringsplicht (maar wel andere gevolgen zoals o.a. geldboetes of het verlies van uitkeringen). De volgende beschrijving gaat echter niet in op dergelijke integratieverplichtingen na aankomst, maar handelt louter over integratievereisten die één of andere **integratievoorbereiding pre-vertrek vereisen**. Om dit eenvoudig te duiden spreken we hier van pre-vertrek integratievereisten, al behoeft dit de voetnoot dat in landen waar een verblijfsvergunning pas in het gastland zelf wordt aangevraagd, na inreis met een visum of vrije inreis voor niet-visumplichtigen, de controle de facto post-aankomst kan vallen. Desalniettemin behoeft dit toch een zekere integratievoorbereiding (vb. taalverwerving) vooraf.

In **Nederland** geldt (uitgezonderd voor bepaalde nationaliteiten) dat de migrant geslaagd is op het inburgeringsexamen in het land van herkomst, die zowel een taaltest (niveau A1) als test van kennis van de Nederlandse maatschappij, geschiedenis etc. inhoudt. **Duitsland** vereist (m.u.v. bepaalde nationaliteiten) van immigrerende echtgenoten dat ze Duitse taalkennis bewijzen (niveau A1). Duitsland hanteert als uitzondering ook een strenge integratievoorwaarde voor kinderen tussen 16 en 18 jaar die gezinshereniging aanvragen om zich bij een ouder te voegen die reeds in Duitsland verblijft. Deze voorwaarde houdt in dat ze een hoog niveau van Duitse talenkennis (C1) moeten hebben, tenzij integratie realistisch te verwachten is, bijvoorbeeld omdat het kind school zal lopen in Duitsland (Strik et al., 2013, p. 16). Ook in **Oostenrijk** is bewijs van taalkennis (niveau A1) vereist van volwassen familieleden. **Frankrijk** tenslotte organiseert in een interview een peilen naar Franse taalkennis (niveau A1) en kennis van

de Franse waarden en normen, maatschappijkennis etc. Indien de kennis van de aanvrager onvoldoende is, moet deze verplicht naar een taal- en integratiecursus in het land van herkomst, waarna het niveau opnieuw wordt beoordeeld en eventueel een verplichting tot het volgen van een taalcursus in Frankrijk volgt indien het taalniveau onvoldoende is. De uitslag op de taal- en integratietest is dus niet bepalend voor de aflevering van een verblijfsvergunning. In tegenstelling tot andere landen hier opgesomd, vraagt Frankrijk enkel een engagement, maar geen resultaatsverbintenis. De verblijfsvergunning wordt - mits participatie aan test en eventueel opgelegde taalcursus – in ieder geval uitgereikt, ongeacht het bereikte taalniveau (Bonjour, 2014).⁵⁹

TAALKENNIS GETEST of CERTIFICATIE VEREIST:

Nederland (A1), Frankrijk* (A1), Duitsland (A1) & Oostenrijk(A1)

MAATSCHAPPELIJKE KENNIS VEREIST:

Nederland & Frankrijk*

(* FR: uitslag taal- en integratietest is niet bepalend voor aflevering vergunning)

Van de bestudeerde lidstaten stellen **België, Zweden, Portugal, Polen, Slovenië en Cyprus geen pre-vertrek integratievereisten**. De Europese Commissie peilde in een publieke consultatie over de toepassing van de gezinsherenigingsrichtlijn naar de standpunten van de lidstaten inzake integratievereisten voor gezinshereniging. Onder andere Portugal, Zweden en Cyprus drukten zich in hun respons op deze vraag uitdrukkelijk uit als tegenstander van dwingende pre-vertrek integratievereisten. Ook in de Belgische respons op deze publieke consultatie wordt opgetekend dat de 'federale autoriteiten geen voorstander zijn van integratievoorwaarden voorafgaand aan gezinshereniging' (EC, 11.05.2012, p.12).

Pre-vertrek integratievoorwaarden familieleden										
Integratiecriteria/ Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Geen	X					X	X	X	X	X
Taalvereisten		X	X*	X	X					
Vereiste kennis van maatschappij, geschiedenis, rechtsorde, etc.		X	X*							

Het dient opgemerkt te worden dat hoewel de praktijk van pre-vertrek integratievoorwaarden in bijna de helft van de in deze studie bestudeerde landen plaatsvindt, dit niet representatief is voor de hele EU. Tot op heden zijn **in de hele EU**

⁵⁹ Familieleden van vluchtelingen zijn in elk van deze landen vrijgesteld, net als familiemigranten met Turkse nationaliteit of familieleden van Turkse sponsors. Ook familieleden die een bepaald niveau van opleiding in de landstaal van de gastlidstaat genoten zijn doorgaans vrijgesteld, en Oostenrijk en Nederland stellen echtgenoten van hooggekwalficeerde migranten vrij, terwijl Duitsland familiemigranten met specifieke academische kwalificaties vrijstelt (Bonjour, 2014, p.207).

slechts zes lidstaten pre-vertrek taal- of integratievereisten van kracht voor toelating van familiemigranten: namelijk in **Nederland, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken** en **Oostenrijk** (Bonjour, 2014). Uitspraken als een 'brede proliferatie' of een 'opkomende trend' moeten daarom steeds in dit perspectief genuanceerd worden als beperkt tot slechts een handvol lidstaten. Omwille van het beperkt aantal lidstaten, wordt in onderstaande case box eveneens het systeem van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken geschetst ter volledigheid.

Case box:

Zes EU-lidstaten met pre-vertrek taal-of integratie-vereisten

Nederland was het eerste land dat integratiemaatregelen in het land van herkomst instelde als voorwaarde voor de toekenning van verblijfsrecht. Sinds 2006 moeten volwassen gezinsleden, (tussen 18 jaar en de pensioenleeftijd) op een Nederlandse ambassade of consulaat-generaal het '**inburgeringsexamen in het land van herkomst**' afleggen. Dit examen bestaat uit **taalkennis** (op het niveau van A1) en **vragen over de Nederlandse maatschappij**. Als de kandidaat niet slaagt op de test, krijgt deze geen visum voor gezinshereniging, maar kan de test later opnieuw worden afgelegd. Naast een vrijstelling voor personen met een mentale of fysieke beperking, worden ook bepaalde nationaliteiten vrijgesteld (Suriname, Australië, Canada, de Verenigde Staten, Zwitserland, Nieuw-Zeeland, IJsland en Turkije)(Pascouau & Labayle, 2011, p. 99).

Ook **Frankrijk** past sinds een wet aangenomen in 2007, voor ieder gezinslid tussen 16 en 65 jaar een **taalttest** (niveau A1) toe en incorporeert ook een **peiling naar kennis van de Franse waarden en normen**. Bovendien is het een expliciete vereiste dat de familieleden respect voor fundamentele republikeinse principes bevestigen en anderzijds dat sponsor de fundamentele principes van de Franse staat in eer heeft gehouden. Het slagen op de taalttest in Frankrijk is echter in tegenstelling tot de andere landen met pre-vertrek integratiemaatregelen, geen bindende voorwaarde voor het bekomen van een verblijfsvergunning. Wanneer men niet slaagt op de test, moet men een **cursus volgen in het herkomstland**. Die lessen (maximum twee maanden) handelen over de kennis van de Franse taal en de waarden van de republiek. Hierna volgt een nieuwe test. In geval men daarop opnieuw niet slaagt, bekomt men toch een vergunning, maar is men verplicht tot het volgen van taalcursussen in Frankrijk. In ieder geval is iedere nieuwkomer in het kader van gezinshereniging verplicht (door de ondertekening van een verwelkomingscontract) om na aankomst in Frankrijk inburgeringslessen en voorlichtingslessen bij te wonen. Voor wie niet slaagde op de taalttest in het land van herkomst, komen daar dan verplichte taallessen in Frankrijk bij. Wat de familieleden dus nodig hebben in hun procedure om een verblijfsvergunning te bekomen is ofwel een certificaat van kennis van het Frans en kennis van de waarden van de Republiek ofwel een attest dat ze de taal cursus of vormingssessie over de waarden van de Republiek hebben bijgewoond in het land van herkomst. **Het behalen van een bepaald taalniveau of kennisniveau is op zich geen criterium voor toelating** (Pascouau & Labayle, 2011, p.98).

Duitsland is de derde lidstaat die integratievoorwaarden voor gezinshereniging in het land van herkomst invoerde. Sinds 2007 moeten huwelijkspartners bewijzen dat ze een basiskennis van de Duitse **taal** (niveau A1) hebben, door een taalcertificaat voor te leggen dat ze hebben bekomen na een test bij een Goethe Instituut of een ander erkend taal instituut in het land van herkomst. De Duitse overheid organiseert de test dus niet zelf, maar vereist een officieel bewijs van kennis van de Duitse taal (tenzij er geen erkend taal instituut in het herkomstland aanwezig is, in dat geval oordeelt de ambtenaar op de Duitse ambassade zelf over de taalkennis). Als er geen bewijs van talenkennis kan worden voorgelegd (door niet afleggen van of niet slagen op een taaltest) wordt er geen goedkeuring verleend voor gezinshereniging. Net als in Nederland worden een aantal nationaliteiten vrijgesteld van deze taalvereiste, met name burgers uit Australië, Israël, Japan, Canada, Korea, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten en Turkije. Anderzijds kunnen personen ook wegens hun onderwijsachtergrond of andere vaardigheden een vrijstelling krijgen of als de diplomatieke vertegenwoordiger reeds op het moment van indienen van de aanvraag kan oordelen dat een basiskennis Duits wordt beheerst (Kraler et al., 2013, p. 11)(Pascouau & Labayle 2011, p. 100).

In **Oostenrijk** is het eveneens een vereiste dat volwassen familieleden bewijs kunnen leveren van kennis van de Duitse **taal** (niveau A1). Taalkennis kan aangetoond worden door een formeel erkend taal diploma of cursuscertificaat (niet ouder dan één jaar) van een aantal erkend instituten (vb. Goethe-Instituut , Telc GmbH, Austrian Integration Fund (ÖIF)). Naast minderjarigen en personen met een mentale of fysieke toestand die hen verhindert om bewijs van taalkennis te leveren, zijn ook familieleden van hooggekwalficeerden (nl. van zogenaamde Rood-Wit-Rood-Kaarthouders en Blauwe Kaarthouders) en familieleden van permanent verblijvende Derdelanders met een langdurig ingezetene-status, vrijgesteld van de taalvereiste voor toelating.

Ook in **Denemarken** is bewijs van **talenkennis** (niveau A1) vereist voor partners. Voordien hanteerde Denemarken een meer omvattend integratie-examen zoals Nederland, maar dit werd in 2012 teruggeschoefd tot enkel een taaltest (EMN, Country Fact Sheet Denmark, 2012, p. 1).

Het **Verenigd Koninkrijk** tenslotte vereist eveneens een bewijs van **taalkennis** (niveau A1) van partners. Dit kan bewezen worden door het slagen op een taaltest door een erkend taal instituut, door het beschikken over een algemeen diploma van een onderwijsprogramma met Engels als instructietaal, of door burger te zijn van een land waar Engels de meerderheidstaal is (Bonjour, 2014).

Bindende pre-vertrek integratievereisten zoals Nederland, Duitsland en Oostenrijk, opleggen, zouden volgens sommige analisten (zie Groenendijk; Boswell & Geddes) mogelijks niet conform het desbetreffende art. 7(2) van de richtlijn over gezinshereniging zijn. Artikel 7(2) vermeldt niet dat integratiemaatregelen een voorwaarde tot bekomen van verblijfsvergunning kunnen zijn, zoals de voorwaarden als huisvesting-, inkomens- en/of ziekteverzekeringscriteria dat wel kunnen zijn. De **Europese Commissie**

spreekt zich in verschillende documenten uit als tegenstander van zulke pre-vertrek integratievoorwaarden voor verblijfsrecht en acht deze in strijd met de richtlijn:

*"Of deze maatregelen volgens de richtlijn toelaatbaar zijn, hangt af van de vraag of zij tot dat doel bijdragen en het evenredigheidsbeginsel naleven. De **aanvaardbaarheid** van de maatregelen kan worden **betwist** op grond van de toegankelijkheid van de cursussen of de tests, de opzet en/of organisatie ervan (testmateriaal, examengelden, plaats, enz.) en de **vraag of die maatregelen of het effect ervan ook een ander doel dan integratie dienen.**" (EC, 08.10.2008, p. 8)*

*"De erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de **doelstelling** van de richtlijn, namelijk **het bevorderen van gezinshereniging**, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan [...] De lidstaten mogen derhalve van gezinsleden verwachten dat zij voldoen aan de integratievoorwaarden overeenkomstig artikel 7, lid 2, maar dit **mag geen absolute voorwaarde zijn waarvan het recht op gezinshereniging afhangt.**" (EC, 03.04.2014, p. 3, 15).*

*"Artikel 7, lid 2, biedt de lidstaten daarentegen de mogelijkheid om van onderdanen van derde landen te verlangen dat zij enige moeite doen om hun bereidheid tot integratie aan te tonen [...] maar noch de moeilijkheidsgraad van de toets, noch de kosten van deelname, noch de toegankelijkheid van het lesmateriaal dat nodig is om een dergelijke toets voor te bereiden noch de toegankelijkheid van de toets zelf mogen echter enige belemmering vormen. **De integratievoorwaarden die een lidstaat oplegt mogen met andere woorden niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinshereniging feitelijk beperkt** [...] Lidstaten kunnen derhalve geen binnenkomst en verblijf op het eigen grondgebied weigeren aan een gezinslid in de zin van artikel 4, lid 1, louter omdat het gezinslid op het moment dat hij nog in het buitenland verblijft, niet is geslaagd voor de integratietoets" (EC, 03.04.2014, p. 3, 16).*

Ook de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in de Zaak Chakroun is in deze relevant, met name dat regelgeving voor gezinshereniging tot doel moet hebben om "gezinshereniging te bevorderen", al blijft een duidelijke uitspraak over de legitimiteit van pre-vertrek integratietesten zoals in bijvoorbeeld Nederland, voorlopig uit (Bonjour, 2014). Hoewel de EU dus misschien wel (al dan niet onder druk) een ruimte heeft gelaten voor bepaalde beperkte bewegingsvrijheid van de lidstaten in deze kwestie en kan fungeren als platform voor uitwisseling en promotie van bepaalde beleidsideeën onder de lidstaten, zijn **Europese instanties zeker geen leidende actoren in de proliferatie van integratie-gerelateerde toelatingscriteria onder lidstaten**, aangezien verschillende actoren op EU-niveau het **proces in omgekeerde richting pogen te beïnvloeden** (Bonjour, 2014).

Deze uitspraken van de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie zijn relevant omdat ze de grenzen gesteld door richtlijn 2003/86/EC over gezinshereniging aangeven. Men kan hieruit concluderen dat de huidige wetgeving van Nederland, Duitsland en Oostenrijk in de **schemerzone** ligt **van de EU-regelgeving** (Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn echter niet gebonden aan de richtlijn). Volgens de richtlijn moet gezinshereniging bevorderd worden en mogen eventuele bijkomende voorwaarden

alleen tot doel hebben om integratie te bevorderen, niet om gezinshereniging te belemmeren. De praktijk van bindende examens georganiseerd in het land van herkomst, wordt dan ook door verschillende partijen aangeklaagd als schending van de richtlijn (cfr. Boswell & Geddes; Groenendijk). Nederland is de enige lidstaat die formeel ingaat tegen deze interpretatie door de Commissie en die aanstuurt op amendementen aan de gezinsherenigingsrichtlijn, zo blijkt uit de reacties op de publieke consultatie van de Commissie: *"The Netherlands was the only country that explicitly called for a reopening of the Directive. It advocated a series of amendments involving additional restrictions on family migrants and a more binding integration policy stressing migrant responsibility."* (EC, 11.05.2012, p. 2).

Onder andere Goodman wijst op het 'leren' onder lidstaten, waarbij het Nederlandse pre-vertrek integratiebeleid als een 'model' heeft gediend dat andere lidstaten heeft 'geïnspireerd' (Goodman, 2011, pp. 250-252). In een recent artikel beschrijft Bonjour een proces van '**horizontal mimicking among member states**' als cruciaal in het aannemen van zulke maatregelen door verschillende lidstaten.

*"EU institutions, most notably the Commission, have **strived to obstruct rather than promote the diffusion of pre-departure integration policies**. Instead, **member states were the main actors of transfer**. [...] This analysis shows that **policy transfer was aimed** not at rationally identifying the most effective policy solution, but **at legitimization**: national politicians build legitimacy not primarily by complying with formal EU norms, but by **following each other's lead**, i.e. by fitting into the informal norm set by shared policy practice. [...] For these governments, representing such measures as a 'common practice' among member states was a strategy to build legitimacy for restrictive reform."* (Bonjour, CMS 2014 (2))

Dat Duitsland en Nederland **bepaalde (Westerse) nationaliteiten vrijstellen van integratievoorwaarden** (zoals burgers van Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Verenigde Staten, en andere. Zie case box hierboven) doet twijfel ontstaan over de werkelijke beweegredenen achter deze voorwaarden. Indien deze er in eerste plaats toe dienen om integratie te bevorderen, is er geen legitieme reden waarom burgers van deze nationaliteiten niet tot de doelgroep behoren. De vrijstellingen zijn echter indicatief dat integratie-voorwaarden deels ook (of misschien voornamelijk) gehanteerd worden als selectiemechanisme, om de toelating van 'ongewenste' migranten te belemmeren, terwijl 'gewenste migranten' vrijgesteld worden van obstakels. Bovendien wordt de **effectiviteit** van deze 'integratiemaatregelen' in verschillende bronnen **in vraag gesteld** (vb. Groenendijk 2007, Adam & Devillard, 2009; etc.), daar het naar alle waarschijnlijkheid effectiever is om integratie- en taalprogramma's in het land van bestemming te organiseren dan in het land van herkomst, waar de hulpmiddelen en context voor taalverwerving beperkt zijn.

4.1.5 Quota

De toepassing van een quotasysteem voor immigratie is in de Europese context traditioneel weinig gehanteerd. Enkel **Oostenrijk** heeft een **stelsel van quota voor gezinshereniging van derdelanders met een duurzaam gevestigde derdelander**⁶⁰. Dit impliceert dat verblijfsvergunningen voor deze familieleden enkel worden afgeleverd als het desbetreffende quotum (maximum aantal toe te kennen verblijfsvergunningen voor gezinshereniging) niet overschreden is. Indien het aantal quotaplaatsen is uitgeput, zullen de autoriteiten de aanvraag uitstellen tot er weer quotaruimte vrijkomt. Uitstel is echter maar maximaal drie jaar mogelijk (in lijn met EU-regelgeving⁶¹), waarna de desbetreffende aanvraag sowieso behandeld wordt (EC, 08.10.2008).⁶²

Familieleden van mobiele Unieburgers in Oostenrijk of van **Oostenrijkse burgers** zijn **vrijgesteld van het quotasysteem**⁶³ net als **familieleden van derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht** (vb. sponsor is student, onderzoeker, artiest, of overgeplaatst in een bedrijf etc.)(Biffl, 2013, p.15). Daarnaast zijn ook **familieleden van gekwalificeerde en hooggekwalificeerde derdelanders** (met een zogenaamde Red-White-Red Card of een Blauwe kaart) sinds 2011 **vrijgesteld** van het quotasysteem. Dit is in lijn met de opmerking in de inleiding van dit hoofdstuk dat begunstigde derdelanders doorgaans onder meer soepelere regelingen gezinshereniging bekomen.

Met ook nog eens de afschaffing van quota voor een hele reeks arbeidsmigranten (zoals hooggekwalificeerden) in 2011 en doordat studenten al langer waren vrijgesteld van quota, blijkt het **algemeen quotasysteem voor immigratie** waarvoor Oostenrijk sinds de jaren '90 bekend stond, **grotendeels uitgehold**, met steeds minder groepen onder toepassing hiervan (Biffl, 2013, p.5).

"The total inflow of permanent immigration in 2013 was 17.900 persons. Among these about a fifth (3.900) entered under a quota (mainly as family members of third country nationals settled in Austria), while 78% entered outside the quota." (OESO, 2014, p. 236)

⁶⁰ Concreet betreft dit familieleden van derdelanders met een Red-White-Red-Card Plus, met de status EG-langdurig ingezetene, of eender welke 'settlement permit' (Niederlassungsbewilligung).

⁶¹ Volgens art.8(1) van de richtlijn mag een wachtperiode gehanteerd worden van ten hoogste twee jaar. Bij wijze van afwijking laat art. 8(2) een optrekking van dit maximum tot drie jaar toe.

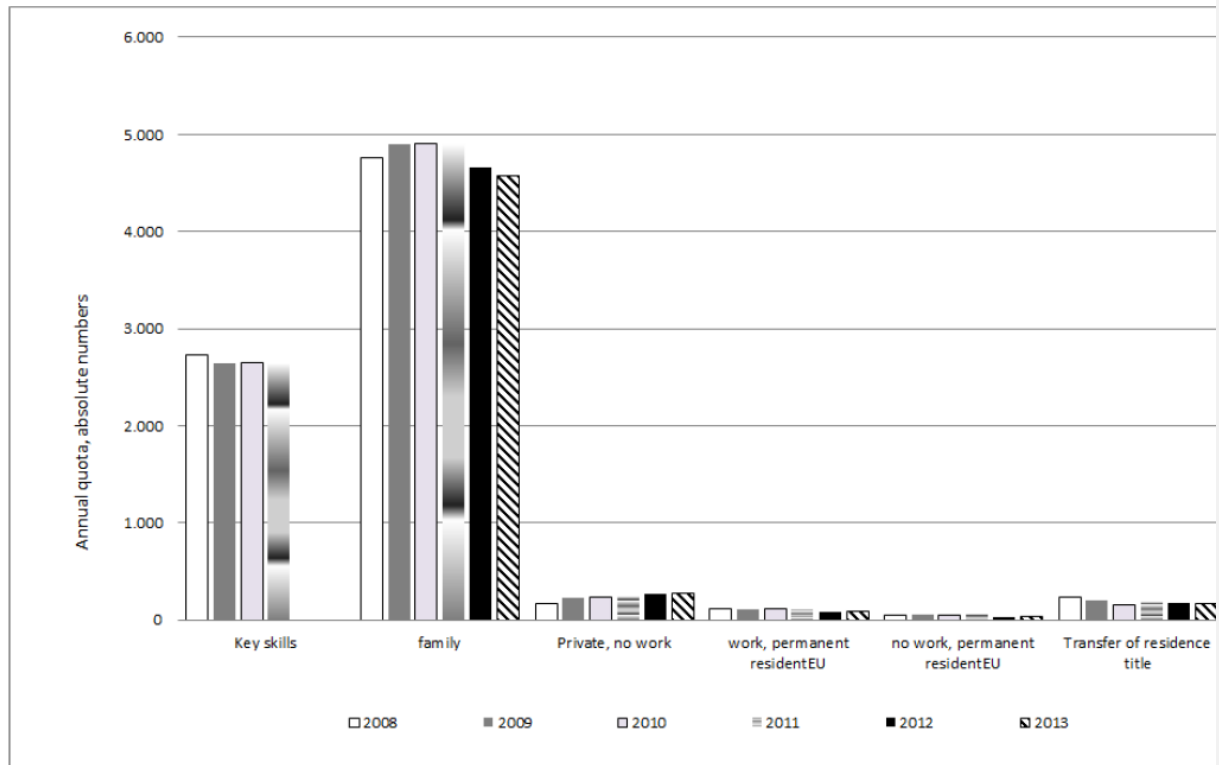
⁶² Na de omzetting van de richtlijn en het arrest van het Hof van Justitie (Punten 100 en 101 van zaak C-540/03) heeft Oostenrijk zijn regelgeving gewijzigd, zodat een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging ongeacht het quotum uiterlijk drie jaar na de indiening van het verzoek moet worden toegekend (EC, 08.10.2008, p.9).

⁶³ Uitgezonderd: Quotasysteem voor familieleden van mobiele Unieburgers wél van kracht voor ongeregistreerde partners in een duurzame relatie én andere familieleden die ten laste zijn of deel uitmaken van gezin van de sponsor of die persoonlijke verzorging strikt nodig hebben (om gezondheidsredenen) (Migr.gov, feb 2014, p.2).

Case box: Quota voor familiemigranten in Oostenrijk

Onderstaande figuur op basis data van het Oostenrijks Ministerie Binnenlandse zaken geeft de Oostenrijkse absolute quota weer (vb. 4.570 plaatsen in 2013) voor gezinshereniging (derdelanders die een derdelander met duurzaam verblijf in Oostenrijk komen vervoegen)(Biffl, 2013, p. 16).

Figure 3: Quota system and annual cap by category, 2007-2013



Figuur 4. Quotaruumte per verblijfs categorie in Oostenrijk (2007-2013) (Bron: Biffl, 2013, p. 18)

Uitleg overige categorieën grafiek: 'Key skills' slaat op de quota voor 'key employees' (en hun familieleden) die tot 2011 de enige arbeidsmigranten waren die toelating tot Oostenrijk verkregen. Deze quota werden in 2011 afgeschaft en de categorieën arbeidsmigranten werden opengetrokken, waarover meer verderop in §5.1. 'Private – no work' slaat op Dertelander en hun familie die zich in Oostenrijk willen vestigen zonder toegang tot de arbeidsmarkt (vb. gepensioneerd, renteniers, ...). De 'permanent resident EU' slaat op langdurig ingezetenen in een andere lidstaat en 'Transfer of title' is voor statuutswijzigingen(Biffl, 2013, p.16).

Dat het **quotasysteem** echter **wel overeind blijft voor familieleden van duurzaam gevestigde derdelanders** in tegenstelling tot bijna alle andere immigratiecategorieën in Oostenrijk, is tekenend voor de algemeen waarneembare restrictieve beleidstendenzen in Europa naar deze categorie migranten (niet-Europese familieleden van niet-Europeanen) toe, in steeds scherper contrast met de openingen die worden gecreëerd voor categorieën migranten die door de lidstaten wél als 'productief' beschouwd worden (zie hoofdstukken 5 en 6). De evolutie in Oostenrijk is een duidelijke illustratie van de groeiende kloof in het toelatingsbeleid voor 'ongewenste' versus 'gewenste' derdelanders.

4.2 Gezinshereniging van derdelanders met mobiele Unieburgers

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 van Deel II in dit rapport, wordt gezinshereniging met **Unieburgers die geen burger zijn van de lidstaat waar gezinshereniging wordt aangevraagd** (zogenaamde 'mobiele Unieburgers') gereguleerd door Richtlijn 2004/38/EG. Om onder dit rechtskader te vallen, is het niet noodzakelijk dat de familieleden reeds eerder samen met de Unieburger in een andere lidstaat verbleven.⁶⁴ Om een concreet voorbeeld te geven kan een Duitse burger die wettig in België verblijft, in België gezinshereniging aanvragen met bijvoorbeeld een familielid uit Turkije, zonder dat dit gezin vooraf reeds samen in de EU verbleef. De richtlijn is eveneens van kracht voor **burgers van de lidstaat zelf, indien deze eerder met hun familie in een andere lidstaat verbleven en hierna met hun familie terugkeren naar eigen land**, waarbij zij blijvend als 'Gemeenschapsonderdaan' worden erkend en gebruik kunnen maken van de rechten gegarandeerd in de richtlijn voor mobiele Unieburgers.

Deze richtlijn garandeert het recht van echtgenoten en wettelijk geregistreerde partners, kinderen en stiefkinderen jonger dan 21 jaar (of ouder dan 21 jaar en afhankelijk), en ouders of schoonouders van een mobiele Unieburger, om zich bij deze sponsor te voegen. Daarnaast stelt de richtlijn dat de lidstaten 'overeenkomstig nationaal recht' ook verblijfsrecht als familielid van een mobiele Unieburger 'vergemakkelijken' voor niet-geregistreerde koppels die de duurzaamheid van hun relatie kunnen aantonen, en andere familieleden – zonder beperking op de graad van verwantschap – die deel uitmaken van het huishouden van de Unieburger of van deze ten laste zijn of zorg behoeven (buiten de categorieën kinderen en ouders om). Voorbeelden hiervan zijn kleinkinderen die tot het gezin behoren, grootouders die omwille van gezondheidsredenen de zorg van de Unieburger vereisen, of financieel afhankelijke verwanten zoals nonkels, tantes, neven en nichten.

De **toelatingsvoorwaarden voor deze groep** zijn gedefinieerd in de richtlijn (zie §4.2 in Deel II) en zijn **aanzienlijk minder strikt** dan de vereisten voor familieleden van een onderdaan uit een derde land. Indien de sponsor economisch actief is (als werknemer of zelfstandige) mag deze zonder verdere criteria familieleden meebrengen. Als de sponsor economisch inactief of student is, moet deze een ziektezorgverzekering voor het gezin, en voldoende bestaansmiddelen voor het levensonderhoud kunnen voorleggen (al mag er voor dit laatste geen strikte inkomensdrempel gelden). De richtlijn stelt deze familieleden vrij van vereisten in de aard van adequate huisvesting of pre-vertrek integratievoorwaarden (Strik et al., 2013, p. 20).

⁶⁴ Op 25 juli 2008 oordeelde het Hof van Justitie in zaak C-127/08 dat de praktijken van sommige lidstaten die zulk voorafgaand verblijf in de EU vereisten, in strijd waren met de Richtlijn (EC, 10.12.2008, p. 4).

Omwillen van de omvang van dit rapport, wordt de toepassing van deze EU-regelgeving in nationale wetgeving hier niet besproken, aangezien de bewegingsruimte van de lidstaten hierin beperkt is. Voor de toepassing van deze richtlijn verwijzen we naar het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 10 december 2008, over de toepassing van Richtlijn 2004/38/EC, en naar de desbetreffende webpagina "Uw gezinsleden van buiten de EU inschrijven in een ander EU-land" op het online portaal 'Your Europe' (EU, 25.02.2015).

4.3 Gezinshereniging van derdelanders met burgers van de desbetreffende lidstaat

Elke lidstaat moet zelf voorschriften vaststellen betreffende het recht van gezinsleden die onderdaan van een derde land zijn, om zich bij onderdanen van de betrokken lidstaat te voegen. Aangezien een gedetailleerd overzicht over de verschillende nationale praktijken van gezinshereniging van derdelanders met burgers van de lidstaat, in grote mate een herhaling zou vormen van de beschrijving in paragraaf 4.1 over gezinsherenigers tussen derdelander onderling, zal dit luik niet verder worden uitgewerkt. Het is echter relevant om mee te geven dat er lidstaten zijn die het regime voor gezinshereniging met eigen burgers in meerdere mate gelijk stellen aan dat van familieleden van Unieburgers, terwijl er andere lidstaten zijn die gezinshereniging met eigen burgers eerder gelijk stellen aan het regime voor derdelanders als sponsors.

In **Nederland** is de regeling voor familieleden van eigen burgers nagenoeg even strikt als de regeling voor familieleden van derdelanders die in deze landen verblijven (EMN, 02.07.2009, p. 10). Hierdoor is er een erkende achterstelling van eigen burgers in vergelijking met Unieburgers die in Nederland verblijven. Ook in **Oostenrijk** vallen familieleden van Oostenrijkse burgers in grote mate onder dezelfde regels als familieleden van derdelanders, wat maakt dat ook in dit geval gezinshereniging maar kan plaatsvinden onder beduidend strengere regels dan het geval is voor mobiele Unieburgers in het land (Kraler et al., 2013, p. 35). Echter, de vrijstelling van het quotasysteem en de toelating van een bredere familiekring die van kracht zijn voor familieleden van Oostenrijkers, zijn wezenlijke punten van verschil waardoor de mogelijkheden voor gezinshereniging wel groter zijn voor Oostenrijkse sponsors dan voor derdelander sponsors die in Oostenrijk verblijven (Strik et al., 2013, p. 20). Een gelijkaardige situatie doet zich voor in **Duitsland**, waar de regeling voor Duitse burgers als sponsor in dezelfde wetgeving vervat is en volgens deels dezelfde regelgeving verloopt als voor derdelanders als sponsors (bijvoorbeeld in termen van ontvankelijke familieleden), maar waar sponsors met Duits burgerschap uitdrukkelijk 'geprivilegieerd' worden (EMN 02.07.2009, p.4), o.a. door vrijstelling van bepaalde criteria zoals huisvestingsvereisten, soms inkomensvereisten (in bepaalde gevallen voor het kerngezin

maar nooit voor de hereniging met afhankelijke familieleden), en waarbij ook de speciale integratievereisten die aan kinderen van derdelanders tussen 16 en 18 jaar gesteld worden, hier niet van toepassing zijn (Strik et al., 2013, p. 21). Ook in **België** zijn de mogelijkheden voor gezinsleden van Belgen grotendeels gelijkaardig aan die voor gezinsleden van derdelanders (zie §4.1 en §4.3 in Deel I). In **Frankrijk**, waarvoor in beschikbare rapportering benadrukt wordt dat het recht van Franse burgers om zich te laten vervoegen door derdelanders vervat is in een andere wetgeving dan gezinshereniging tussen derdelanders (EMN, 02.07.2009, p. 3), komt een meer uitgebreide familiekring in aanmerking als de sponsor een Franse burger is in tegenstelling tot een derdelander als sponsor, en worden bepaalde materiële voorwaarden kwijtgescholden. Toch moet familieleden van Franse burgers bijvoorbeeld nog wel een taal- en integratie-interview en eventueel een taalcursus in het land van herkomst afleggen, terwijl dat voor familieleden van Unieburgers niet het geval is, waardoor men ook hier weer kan spreken van een zekere achterstelling tegenover de regeling voor Unieburgers als sponsor. In **Zweden** vallen Zweedse sponsors officieel onder dezelfde wetgeving als derdelander sponsors (EMN, 02.07.2009, p. 11). Voor hereniging met een Zweedse sponsor bestaan echter aanzienlijke uitzonderingen op de toelatingscriteria die van kracht zijn voor een sponsor die onderdaan is van een derde land, zoals de vrijstelling van de 'maintenance requirement' (inkomensgrens en vereiste adequate huisvesting). Voor **Polen** en **Cyprus** kon onvoldoende beschikbare informatie gevonden worden om een gelijkaardige vergelijkende inschatting te maken.

Men zou kunnen concluderen dat gezinshereniging met eigen burgers door de band ergens tussenin de regeling voor derdelanders en voor mobiele Unieburgers te situeren is. In de meeste bestudeerde landen is **gezinshereniging van eigen burgers tot op zeker niveau gelijk aan het regime voor gezinshereniging met derdelanders, maar is dit aan enigszins minder beperkende regels onderworpen**, door vrijstellingen van bepaalde criteria of de erkenning van een meer uitgebreide kring familieleden als ontvankelijk. Toch blijken de eigen burgers wat betreft het recht om zich te laten vervoegen door familie in de meeste gevallen wel degelijk **achtergesteld in vergelijking met mobiele Unieburgers** aanwezig in hun land, aan wie bijvoorbeeld geen strikte inkomensdrempel, huisvestingvereiste of pre-vertrekintegratievereisten gesteld worden. Dit fenomeen waarbij nationale burgers als gevolg van Europees Gemeenschapsrecht benadeeld worden tegenover andere Unieburgers in het land, wordt geduid met de term '**reverse discrimination**' (omgekeerde discriminatie). Dergelijke situatie geeft aanleiding tot de zogenaamde '**EU route**' waarbij burgers zich tijdelijk in een andere lidstaat vestigen om daar als mobiele Unieburger gezinshereniging te kunnen aanvragen onder de meer gunstige regels afgeleid van de Richtlijn Vrij verkeer en verblijf

van Unieburgers en hun familieleden. Toelichting van de EU-route werd reeds gepresenteerd in paragraaf 4.2 van Deel II.

Volgens de geconsulteerde bronnen is zulke omgekeerde discriminatie echter niet het geval in Portugal en Slovenië, waar de eigen burgers onder dezelfde regeling vallen als Unieburgers wat betreft het recht op gezinshereniging. In **Portugal** zijn onder het principe van 'gelijke behandeling' alle nationale regels voor gezinshereniging met een mobiele Uniebürger ook van kracht voor gezinshereniging met een Portugese burger (EMN, 05.09.2012, p.6). Ook **Slovenië** rapporteert dat in het geval van gezinshereniging van eigen burgers dezelfde regels worden toegepast als voor Unieburgers onder de richtlijn voor vrij verkeer van Unieburgers en hun familieleden (EMN, 02.07.2009, p.10).

Overzicht: Criteria gezinshereniging tussen derdelanders

Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met een derdelander verblijvende in de lidstaat										
Familielid / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Echtgenoten	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Minderjarige kinderen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Meerderjarige afhankelijke kinderen	(X)	(X)		(X)		X	X			X
Wettelijk geregistreerde partners en/of ongeregistreerde partners in duurzame relatie	X	X		X*	X*	X	X			X
Afhankelijke ouders		(X)		(X)		X	X			X
Andere familieleden				(X)		(X)	X			(X)

Tabel 3. Ontvankelijke familieleden voor gezinshereniging met derdelander per lidstaat. (Legende: X= ontvankelijk, (X)= ontvankelijk in slechts zeer uitzonderlijke omstandigheden, X*= enkel voor holebi-partners)

Materiële vereisten voor sponsor										
Materiële vereisten / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Inkomensvereiste	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Adequate huisvesting	X		X	X	X	X	X	X	X	
Ziekteverzekeringsverzekering	X			X	X			X	X	X

Tabel 4. Materiële vereisten voor gezinshereniging met derdelander. (Legende: X= vereist)

Minimumverblijfsperiode sponsor										
Verblijfsperiode / Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Geen					X	X	(o)			
1 jaar	X	X								X
Meer dan 1 jaar			X	(X)				X	X	

Tabel 5. Minimumverblijfsperiode voor gezinshereniger die onderdaan is van derde land en in lidstaat verblijft.

(Legende: X= vereist, (X) = vereist in specifieke gevallen, (o) = er werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om accuraat over minimumverblijfsperiode te rapporteren)

Pre-vertrek integratievoorwaarden familieleden										
Integratiecriteria/ Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Geen	X					X	X	X	X	X
Taalvereisten		X	X*	X	X					
Kennis vereist van maatschappij, geschiedenis, rechtsorde, etc.		X	X*							

Tabel 6. Pre-vertrek integratievereisten voor gezinshereniging met derdelander.
(Legende: X= vereiste voor verblijfsvergunning, X* uitslag is niet bepalend voor aflevering vergunning, enkel voor al dan niet verplichting taal- en integratiecursus)

Tussentijdse bevindingen: gezinshereniging in Europese lidstaten

Doorheen de nationale regelgeving voor gezinshereniging met derdelanders (hierboven beschreven in §4.1), waarop deze tussentijdse conclusie betrekking heeft, kan een duidelijke trend van restrictiviteit waargenomen worden, door het recht op gezinshereniging afhankelijk te stellen van een hele reeks voorwaarden en doordat een veelheid aan lidstaten ondanks de brede mogelijkheden die de EU richtlijn schept, een familie eng definiëren als 'nucleaire familie', namelijk enkel echtgenoten en minderjarige kinderen. Voornamelijk zulke enge afbakening van een 'familie' en het introduceren van pre-vertrek integratiecriteria vormen een substantieel obstakel in bepaalde lidstaten. Echter, niet alle bestudeerde lidstaten slaan hetzelfde restrictieve pad in. Portugal en Slovenië wijzigden bijvoorbeeld hun wetgeving ter versoepeling van de voorwaarden, zoals een verlaging van de inkomensdrempel in Portugal, en het uitbreiden van de kring ontvankelijke familieleden in Slovenië (Pascouau & Labayle, 2011, p. 22).

Hierdoor kunnen we **lidstaten** onderscheiden die **beduidend meer barrières opleggen voor familiemigranten** (vb. Cyprus, Nederland, Oostenrijk, Polen, Duitsland en Frankrijk) en andere **landen die schijnbaar meer open staan voor gezinshereniging** (vb. Zweden, Portugal, Slovenië). **België** lijkt zich in dat opzicht in de **middengroep** te begeven, met mogelijkheden voor meer uitgebreide familieleden om in aanmerking te komen, en de afwezigheid van pre-vertrek integratie-gerelateerde condities, maar wel de introductie van (in verhouding tot andere landen relatief hoge) inkomensvereisten. Men kan dus zeker niet een 'open beleid voor gezinshereniging' invoeren als dé verklaring voor het relatief grote aandeel familiemigranten op de totale instroom in België (zie figuur 2 in het inleidend hoofdstuk). Immers landen met een meer open toelatingskader zoals Portugal, Slovenië en Zweden, kennen een kleiner aandeel gezinshereniging in hun totale instroom. Anderzijds is er op het eerste zicht wel degelijk een zekere samenhang tussen beperkende regelgeving en een beperkter aandeel

gezinshereniging, aangezien landen die duidelijke obstakels opwerpen (zoals quota, lange minimumverblijfsperioden voor de sponsor, hoge inkomenseisen of strenge pre-vertrek integratievereisten) inderdaad behoren tot de lijst met een gemiddeld kleiner aandeel gezinshereniging, met Polen en Cyprus op kop, gevolgd door Oostenrijk en Nederland (zie figuur 2 in het inleidend hoofdstuk). In Polen heeft dit echter ook te maken met het feit dat het gros van de immigratie tijdelijke arbeiders betreft, die doorgaans minder snel een aanvraag voor gezinshereniging indienen dan meer langdurige migranten. Het lage aantal gezinsherenigingen in Cyprus is in de eerste plaats een gevolg van het feit dat het merendeel van derdelanders daar geen recht heeft om zich te laten vervoegen door familie, omdat ze geen 'zicht hebben op een permanente verblijfsvergunning'. De Europese Commissie bekritiseerde Cyprus hiervoor ook, gezien dit gezinshereniging tussen derdelanders onderling zeer bemoeilijkt (in 2013 vonden bijvoorbeeld amper 307 gezinsherenigingen tussen derdelanders plaats, terwijl meer dan 50.000 inwoners met een niet-EU nationaliteit in het land geteld werden voor dat jaar (Eurostat; migr_resfam & migr_pop1ct). Het gezinsherenigingsregime in Cyprus wordt door analisten sterk bekritiseerd (Ni Chaoimh, 21.04.2011).

Een samenvatting van de vergelijking tussen België en de bestudeerde selectie andere EU-lidstaten toont aan dat er sterke **gelijkenissen** zijn op het vlak van:

- het toekennen van het **recht op gezinshereniging** aan zowel **derdelanders met een permanente verblijfsvergunning**, als diegene met een **tijdelijke verblijfvergunning** (incl. buitenlandse studenten);
- het introduceren van **minimum inkomensgrenzen** (wat ondertussen iedere lidstaat van de sponsor vereist) en **andere materiële vereisten** voor sponsors.

De **verschillen** in gezinsherenigingsbeleid tussen België en andere lidstaten hebben kunnen dan weer als volgt worden samengevat:

- Met betrekking tot **welke familieleden ontvankelijk** zijn voor toelating, - waarin er grote diversiteit heerst onder de EU-lidstaten – heeft België de erkende familiekring deels uitgebreid voorbij het kerngezin (echtgenoten en minderjarige kinderen), door gezinshereniging ook toe te kennen aan afhankelijke, zorgbehoevende meerderjarige kinderen met een handicap enerzijds, en ongehuwde partners in een duurzame relatie anderzijds. Hiermee hanteert België een ruimer concept van 'familie' dan landen als Frankrijk, Oostenrijk, Polen en Cyprus die zich beperken tot het kerngezin, maar een minder ruime opvatting dan Portugal, Zweden en Slovenië die ook afhankelijke ouders (en eventueel andere afhankelijke familieleden) van de sponsor toelaten.

- Inzake **leeftijdsbeperking voor echtgenoten en partners** gaat België echter wel voor het door de richtlijn toegestane maximum, namelijk pas vanaf 21 jaar (teruggebracht naar 18 jaar voor bepaalde groepen). De grens van 21 jaar is gelijk aan slechts drie andere bestudeerde lidstaten - Nederland, Oostenrijk en Cyprus - en strenger dan de overige lidstaten die de grens hetzij op de meerderjarigheidsgrens vastleggen (18 jaar), hetzij geen minimumleeftijd voor echtgenoten of partners hanteren.
- Verder is ook het al dan niet invoeren van een **minimum termijn dat de sponsor reeds in het land verblijft**, een element van wezenlijke diversiteit onder de richtlijn. België hanteert een minimumverblijfstermijn van 12 maanden, in het geval dat sponsors een onbeperkt verblijfsrecht hebben, gelijkaardig aan de regel in Nederland en Slovenië. Dit is korter dan wachttermijnen in Frankrijk, Polen, Cyprus of Duitsland (in specifieke gevallen). Anderzijds kan het geteld worden als bijkomend obstakel, in vergelijking met landen die geen wachttermijnen hanteren zoals Zweden (en Oostenrijk, al kan het quotasysteem wel voor een de facto wachttermijn zorgen).
- Wat betreft **pre-vertrek integratievoorwaarden**, in de vorm van inburgeringsexamen, taaltesten of taalcertificaten, sluit België aan bij de meerderheid van de EU-lidstaten, die zulke - controversiële - maatregelen niet hanteren (incl. Zweden, Portugal, Polen, Slovenië en Cyprus in deze studie), en onderscheidt België zich van Nederland (inburgeringsexamen in land van herkomst), Frankrijk (taal- en maatschappijkennis-interview en verplichte cursus), Duitsland (taalcertificaat) en Oostenrijk (taalcertificaat).
- Tenslotte is Oostenrijk de enige bestudeerde lidstaat die een jaarlijks vastgelegde limiet voor het aantal af te leveren verblijfsvergunningen aan familieleden van derdelanders hanteert. Zulke **quota** zijn in België, net als in de overige bestudeerde landen afwezig.

Uit het verslag van de Europese Commissie blijkt dat de *"impact van de richtlijn op de harmonisatie op het gebied van gezinshereniging gelimiteerd blijft. Doordat het bindende karakter van de richtlijn vrij beperkt is, hebben de lidstaten een grote beslissingsbevoegdheid. Hierbij moet in het bijzonder melding worden gemaakt van de mogelijke wachttijd, de minimumleeftijd van de gezinshereniger, de inkomenseis en de mogelijke integratiemaatregelen."* (EC, 08.10.2008,p.16). Het feit dat ook zeer beperkende regels zoals de quota in Oostenrijk of pre-vertrek inburgeringsexamens van Nederland binnen de marge van de EU richtlijn vallen, is een duidelijke indicatie voor de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten wat betreft toelatingsbeleid, zelfs daar waar EU-regelgeving van kracht is (Boswell & Geddes, 2011, p. 117). Uit reacties van de lidstaten op een publieke consultatie door de Europese Commissie over de toepassing

van de richtlijn bleek dat de meeste lidstaten ervoor pleiten dat de discretionaire bevoegdheden van de lidstaten inzake gezinshereniging niet verder beperkt zouden worden. De lidstaten benadrukken specifiek dat onder andere integratievereisten een nationale bevoegdheid dienen te zijn en verzetten zich tegen bindende integratieregels op EU-niveau (EC, 11.05.2012, p.2.) Anderzijds moet men opmerken dat hoewel lidstaten duidelijk betrekkelijk veel verschillen in het toelatingsbeleid voor familiemigranten, er toch bepaalde **minimumstandaarden** worden gedeeld.

5. Toelatingsvoorwaarden voor arbeidsmigratie

In dit hoofdstuk wordt een overzicht geboden van de toelatingspraktijken in de EU-lidstaten voor onderdanen van derde landen die verblijf in een EU-lidstaat nastreven specifiek om er te werken. Het betreft dus niet het recht om te werken in het algemeen (dat bijvoorbeeld ook betrekking heeft op het recht van familiemigranten of buitenlandse studenten om te werken), maar beperkt zich tot **nieuwkomers die specifiek naar de EU komen in het kader van tewerkstelling of zelfstandige beroepsuitoefening**.

Toelatingsbeleid met betrekking tot derdelanders die werk in de EU als verblijfsdoeleinde hebben, is in tegenstelling tot andere kanalen (zoals als gezinshereniging en studiemigratie) een **bevoegdheid die voor het overgrote deel bij de lidstaten ligt**, op nationaal of sub-nationaal niveau. De toelating van **slechts een aantal begunstigde categorieën** (onderzoekers, hooggekwalificeerden, seizoenarbeiders en overgeplaatsten binnen een onderneming) is vandaag de dag **onderhevig aan Europese regels**.

Ondanks de afwezigheid van Europese standaarden voor de toelating van werknemers of zelfstandigen in het algemeen, wordt in de volgende paragrafen getracht een breed overzicht te geven van verschillende courante regels die de lidstaten hieromtrent hanteren, of bepaalde opmerkelijke afwijkingen. Het is echter niet mogelijk om een exhaustief overzicht te geven van alle mogelijke voorwaarden en vereisten voor arbeidsmigratie in elk van de lidstaten. Na de paragrafen over werknemers (§5.1) en zelfstandigen (§5.2), wordt aan de hand van rapportering van de Europese Commissie over de toepassing van de Onderzoekers Richtlijn en de Blauwe Kaart Richtlijn, een beeld geschetst van de toelatingsregels voor deze begunstigde categorieën in de verschillende EU-lidstaten (§5.3).

Over het algemeen kan men stellen dat het arbeidsmigratiebeleid van de lidstaten actueel een **evenwichtsoefening** is tussen enerzijds de economische en demografische nood aan meer arbeidsmigranten en anderzijds de nood om de eigen arbeidsmarkt te beschermen en rekening te houden met publieke weerstand tegen verhoogde migratie. In een poging om aan al deze belangen tegemoet te komen is het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten zeer duidelijk **selectief** uitgewerkt, waarbij de komst van (hoog)gekwalificeerde arbeidskrachten of interessante ondernemers en investeerders gestimuleerd wordt, terwijl de instroom van niet- of laaggekwalificeerde arbeidskrachten onderworpen wordt aan strenge arbeidsmarkt-beschermende maatregelen.

5.1 Werknemers

Alle lidstaten hebben in hun nationale wetgeving gedetailleerde regulering ingebouwd om de toelating van derdelanders die verblijfsrecht als werknemer (d.i. werkt in een arbeidsrelatie in loondienst) in hun land willen genieten, strikt te **controleren**. Daarbij is het **beschermen van de eigen binnenlandse arbeidsmarkt** van prioritair belang, rekening houdend met de publieke vrees voor 'verdringing' (wegconcurreren van nationale arbeidskrachten door buitenlandse werknemers). De toepassing van het '**Beginsel van Communautaire Preferentie**' (voorkeur voor eigen staatsburgers en Unieburgers, zie hoofdstuk 5 Deel II) is daarom een gemeenschappelijk kenmerk waarop het toelatingsbeleid van de lidstaten gebouwd is. Anderzijds erkennen de lidstaten de nood aan tewerkstelling van immigranten in hun land, vanuit de **noodzaak aan bijkomende arbeidskrachten** in bepaalde sectoren (vb. knelpuntberoepen) of om de kenniseconomie te stimuleren, en vanuit het algemeen besef dat vergrijzing van de nationale bevolking een nood aan bijkomende actieve en aan-sociale-zekerheid-bijdragende bevolking impliceert om de sociale welvaart in stand te houden. Dit resulteert meestal in een **complex systeem**, variërend per lidstaat, van **meerdere goedkeuringen en vergunningen en betrokkenheid van verschillende autoriteiten** (zowel departementen voor Werk, Publieke Tewerkstellingsdiensten etc., naast Immigratiediensten). Dergelijke complexiteit en de verschillende administratieve vereisten, kunnen op zich al een obstakel voor arbeidsmigratie vormen. Zoals beschreven in Deel II is de goedgekeurde EU-richtlijn 2011/98/EU betreffende de Gecombineerde Vergunning, erop gericht aan deze complexiteit te verhelpen.

Belangrijk in het kader van toelating van buitenlandse werknemers, is dat een heel aantal lidstaten **begunstigde regelingen hebben getroffen met bepaalde landen**, in **bilaterale akkoorden**. Om een voorbeeld te geven, het overgrote deel van de grote instroom in Polen betreft arbeidsmigratie, omdat dit land de toelating van tijdelijke buitenlandse werknemers uit Oekraïne, Witrustland, Moldavië, Rusland & Armenië gefaciliteerd heeft. Werknemers uit deze landen vormen het leeuwendeel van de grote instroom in Polen, al is het belangrijk hier te benadrukken dat dit tijdelijke immigratie (vorm van seizoenarbeid) betreft. Volgens Eurostat zouden in 2013 alleen al aan Oekraïners 124.419 vergunningen zijn afgeleverd voor tewerkstelling als verblijfsdoel, dit vormt op zich bijna de helft van alle afgeleverde vergunningen voor alle mogelijke verblijfsvergunningen in dat jaar (Eurostat, 2014). Het Poolse voorbeeld illustreert dat bilaterale regelingen een zeer relevant element kunnen zijn die de opportuniteitsstructuur voor arbeidsmigratie naar een lidstaat bepalen.

5.1.1 Een vraag-gestuurd toelatingsbeleid en afwijkingen hiervan

Het is in de bestudeerde lidstaten steeds de algemene regel dat de **initiële toekenning van verblijfsrecht** van tewerkgestelde arbeidsmigranten afhankelijk is van beschikken over een **concrete jobaanbieding** of zelfs reeds **ondertekend arbeidscontract** (met een bepaalde werkgever voor een specifieke functie). Een **concrete job vormt de basis voor toelating**, maar verschillend van land tot land is de vergunning al dan niet blijvend gebonden aan die job. Arbeidsmigratie naar de bestudeerde EU-landen verloopt dus via een **vraag-gestuurd, werkgever-geleid toelatingsbeleid** (tegemoetkomen aan een vraag naar buitenlandse arbeidskrachten, niet op basis van het wereldwijde ruime aanbod aan buitenlandse arbeidskrachten). Dit impliceert dat de werkgever een cruciale rol speelt in het aanvraagproces voor de toelating van een door de werkgever geselecteerde buitenlandse werknemer. Het beschikken over een concrete job in het gastland als sleutelelement voor toelating van buitenlandse werknemers, impliceert onrechtstreeks dat dit type immigranten over **voldoende bestaansmiddelen** zal beschikken om in het eigen levensonderhoud te voorzien tijdens het verblijf. Een expliciete middelenvereiste zoals bij gezinshereniging is minder voorkomend voor arbeidsmigranten, maar er is een impliciete redenering dat deze in het eigen levensonderhoud kan voorzien door de aangetoonde voorziene arbeidsbetrekking.

Het omgekeerde, een **strikt aanbod-gestuurd systeem**, dat niet is aangestuurd door werkgevers en waarbij een arbeidsmigrant in de regel nog geen job dient te hebben maar toelating verwerft op basis van bepaalde kwalificatiecriteria, is **in geen van de bestudeerde landen als algemeen systeem van toepassing**. In zulke systemen zouden kandidaten enkel voldoende punten moeten behalen op een reeks criteria, meestal geëvalueerd in zogenaamde puntensystemen. Ze worden aanbod-gestuurd genoemd omdat de instroom eerder afhangt van de beslissing van een kandidaat-immigrant om naar een land te verhuizen dan op de vraag van werkgevers om een bepaalde vacature te vullen door tewerkstelling van een buitenlandse werknemer. Enkele van de bestudeerde lidstaten zijn echter wel voor een beperkt aantal zeer gewenste categorieën buitenlandse arbeidskrachten afgestapt van het vraag-gestuurd systeem en geëvolueerd naar toelating van arbeidskrachten die nog geen uitzicht op een job hebben, louter op basis van kwalificaties (aanbod-gestuurd systeem). Men zou kunnen spreken van een evolutie in enkele landen naar een **systeem met hybride kenmerken: vraag-gestuurd als algemene regel maar aanbod-gestuurd voor de gewenste (hoog)gekwalificeerde arbeidskrachten**. In de praktijk betreft dit echter slechts een minderheid aan landen. Deze trend kan verschillende vormen aannemen, waarvan we hieronder twee bespreken: zogenaamde 'werkzoekers-visa' en 'verlengd verblijf voor afgestuurde buitenlandse studenten'. Oostenrijk ten slotte hanteert over het algemeen

een hybride systeem, waarbij zowel een minimum aantal punten volgens een algemeen puntensysteem voor arbeidsmigranten vereist zijn, als ook een contract met een werkgever. Dit systeem wordt verder in dit hoofdstuk in detail besproken.

Als werkzoekende naar een lidstaat komen (onder zogenaamde '*jobseeker's permits*'), is een vorm van aanbod-gestuurd systeem (Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 89-90). Enkel van Nederland, Duitsland en Oostenrijk is in deze studie bekend dat deze lidstaten een '**werkzoekende-visum**' hanteren, dat **toelaat om enkele maanden in het land te verblijven om een job te zoeken**. Het is echter essentieel te benadrukken dat dit systeem enkel open staat voor hooggekwalificeerde werknemers. Bovendien geldt dit zeker niet voor alle hooggekwalificeerde werknemers in deze landen, want onder andere Blauwe Kaart-houders of onderzoekers komen niet in aanmerking en hebben wel degelijk eerst een arbeidscontract of gastovereenkomst nodig. Van België, Frankrijk, Zweden, Portugal, Slovenië en Cyprus is niet bekend dat zulke mogelijkheid bestaat.

Case box: Verblijfsvergunningen voor hooggekwalificeerde werkzoekenden in Nederland, Duitsland en Oostenrijk

Nederland gunt **één jaar** verblijfsrecht aan '**Hoogopgeleiden**' om een job te zoeken in Nederland. Om als 'hoogopgeleide' gekwalificeerd te worden, vindt er een beoordeling plaats op basis van een puntensysteem. De aanvrager dient 35 van de 40 punten te halen, die kunnen worden toegekend op basis van het hoogst behaalde diploma (25 punten voor een Master, 30 voor een Doctoraat), leeftijd (5 punten indien tussen 21 en 40 jaar) en eerdere werk-of studie-ervaring in Nederland en/of talenkennis van het Nederlands of Engels (maximum 5 punten). De Kennismigrantenregeling, een ander statuut voor hooggekwalificeerden, daarentegen blijft vraag-gestuurd en werkgevers-geleid (*Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 2014 (a)*).

Duitsland reikt een verblijfsvergunning van **6 maanden** uit aan '**gekwalificeerde experts**' (minstens universitair diploma) op zoek naar werk (SEC 18c van de Verblijfswet). Met deze vergunning mogen de experts enkel naar werk zoeken. Eens ze een job gevonden hebben moet een andere verblijfsvergunning worden aangevraagd (vb. Blauwe Kaart)(*Federal Foreign office Germany, n.d*).

Oostenrijk verleent aan derdelanders met een 'zeer hoog' niveau van kwalificaties op het gehanteerde puntensysteem, de toelating om gedurende maximum **6 maanden** een job te komen zoeken in het land. Die toelating wordt toegekend indien de aanvrager 70 van de 100 punten behaalt. Punten kunnen worden toegekend op basis van opleidingsniveau en vaardigheden (max. 40 punten), werkervaring (max. 20 punten), taalkennis (max. 10 punten), leeftijd (max. 20 punten) en voorafgaande studies in Oostenrijk (max. 10 punten).

(*Federal Ministry of the Interior Austria (BM.I), 2014 (b)*)

Anderzijds kennen sommige lidstaten een **tijdelijk verlengd verblijfsrecht** toe aan **immigranten die afstudeerden in de lidstaat**, om gedurende een aantal maanden tot soms anderhalf jaar een **job te zoeken** in het gastland, op voorwaarde dat ze in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien (vb. Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Polen). De concrete systemen van deze landen worden in onderstaande case box opgesomd. Het gunnen van verlengd verblijf voor in de lidstaat afgestudeerde migranten om een job te zoeken in de lidstaat, wordt door ondernemingen breed gedragen als maatregel om arbeidstekorten op te vangen en de opleidingsinvesteringen te laten renderen voor de nationale economie. In België, Portugal, Slovenië en Cyprus bestaat deze mogelijkheid voor zover op basis van deze studie bekend echter (nog) niet.

Met uitzondering van deze begunstigingsmaatregelen voor hooggekwalificeerde werknemers en derdelanders afgestudeerd aan hogere studies in de lidstaat in kwestie, is het voor kandidaat-arbeidsmigranten echter stevast vereist om een arbeidscontract of bindende jobaanbieding te kunnen voorleggen om toelating te verwerven.

Case box: Verlengd verblijfsrecht voor afgestudeerde Dersdelanders in Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Polen

Nederland creëerde de mogelijkheid voor buitenlandse studenten pas afgestudeerd aan hogere studies in Nederland of aan wereldwijde topuniversiteiten, om een verblijfsvergunning voor een 'oriëntatiejaar voor afgestudeerden' aan te vragen. Deze vergunning laat hoogopgeleide afgestudeerden toe om gedurende **één jaar** na afstudeerdatum, een job te zoeken in Nederland. Één van de belangrijkste vereisten voor zulk 'oriëntatiejaar' is dat de persoon in kwestie een Master-diploma of Doctoraat behaalde in een Nederlandse universiteit of in een universiteit die is opgenomen in de top 200 van de meest recente '*Times Higher Education World University Rankings*', de meest recente '*QS World University Rankings*' of de meest recente '*Academic Ranking of World Universities*'. De vergunning is maximum één jaar geldig en laat toe om een job te zoeken op het niveau van een hoogopgeleide (met een loon op een bepaald vastgelegd minimumniveau)(IND, 2014 (a)).

In **Frankrijk** is een buitenlandse student die een Master-diploma (of gelijkwaardig diploma) behaalde aan een Franse universiteit, toegelaten om gedurende **één jaar** in Frankrijk te blijven om werk te zoeken. Tewerkstelling dient echter gezocht te worden op het niveau en in de lijn van de opleiding, en een salaris van minstens 1,5 x het minimumloon (SMIC) is vereist. Indien men tijdens deze 12-maanden periode reeds werk vindt dat niet aan dat criterium voldoet, gelden dezelfde arbeidsregels als tijdens de studies (*max. 964 uren / 60 % van een voltijdse betrekking*). Men kan voltijds werken als men een job heeft gevonden die in lijn ligt met zijn studies en overeenstemt met het hoger genoemde looncriterium (*Service-Public.fr (2014)*).

In **Duitsland** kan een buitenlander na afstuderen zijn verblijfsvergunning verlengen tot een maximum van **anderhalf jaar** om een job te zoeken die beschikbaar is voor niet-EU burgers en aansluit op het kwalificatieniveau. Wanneer men een job vindt die beantwoordt aan zijn kwalificaties, wordt het statuut gewijzigd en vraagt men een verblijfsvergunning voor tewerkgestelden aan. Daarnaast kan ook een vergunning voor zelfstandigen aangevraagd worden, indien de persoon in de periode na diens studies een onderneming heeft opgericht of met een zelfstandig beroep van start gaat (*Federal Foreign office Germany, n.d.*).

Oostenrijk laat buitenlandse studenten toe om na hun studies gedurende **6 maanden** langer in Oostenrijk te verblijven om een job te zoeken volgens het niveau van diploma. Het behaalde diploma dient op het niveau te zijn van een Master programma aan een publieke of private universiteit of instelling voor toegepaste wetenschappen (*BM.I, 2014 (b)*).

Ook in **Zweden** kan de verblijfsvergunning van buitenlandse studenten, verlengd worden voor **6 maanden** om werk te zoeken of een onderneming te starten. Hiervoor moet men minstens twee voltijdse semesters hebben gevolgd in Zweden en het studieprogramma met succes hebben afgewerkt (*Migrationsverket 2014 (b)*).

Polen introduceerde tenslotte recent een tijdelijke verblijfsvergunning voor 'Polish university graduates, seeking job in Poland', geldig voor één jaar (*Ministry of Foreign Affairs, 2014*).

5.1.2. Arbeidsmarkt-beschermende en arbeidskracht-selecterende mechanismen

In alle bestudeerde lidstaten is voor toelating van arbeidsmigranten de **goedkeuring** van het desbetreffende **Departement voor Werk(gelegenheid)** noodzakelijk. Hun rol is er in de eerste plaats op gericht maatregelen te hanteren om de **binnenlandse arbeidsmarkt te beschermen** en **arbeidsmigratie te controleren** (om 'verdringing' tegen te gaan), door maar zoveel derdelanders toe te laten als de nationale economie vereist, in die sectoren waar bijkomende arbeidskrachten nodig zijn. De Europese wettelijke basis voor zulke beperking van de instroom van buitenlandse arbeidskrachten ten gevolge van arbeidsmarkt-beschermende maatregelen, is Resolutie C274/3 (20 juni 1994) van de Raad van de EU (zie Deel II, hoofdstuk 5).

Deze maatregelen kunnen onder andere de vorm aannemen van een **arbeidsmarkttest**, **quota**, lijsten met **knelpuntberoepen**, of **puntensystemen** (Adam & Devillard, 2009, p.78). In de regelgeving van de lidstaten kan de '**binnenlandse arbeidsmarkt**' worden beschouwd als de burgers van de lidstaat in kwestie, andere EU-burgers en derdelanders die reeds wettig verblijven in het land (Adam & Devillard, 2009, p. 74). Zweden vormt een belangrijke uitzondering op dit alles, aangezien het Zweedse systeem strikt werkgevers-geleid is en de inmenging van de overheid tot een minimum beperkt wordt. De Zweedse case zal verder hieronder concreet worden toegelicht.

- a) **Arbeidsmarkttest:** Alle bestudeerde lidstaten hanteren één of ander systeem van arbeidsmarktonderzoek voor derdelanders ter bescherming van de binnenlandse arbeidsmarkt (België, Nederland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus, Slovenië)(In de geconsulteerde bronnen over Duitsland wordt vermelding gemaakt van een prioriteitscheck, maar er is onvoldoende eenduidige informatie gevonden om accuraat over dit systeem te rapporteren). Een arbeidsmarkttest houdt een **beoordeling** in door de autoriteiten **van de beschikbaarheid van geschikte potentiële werknemers op de binnenlandse (en Europese) arbeidsmarkt**. Dit impliceert dat tewerkstelling van een derdelander enkel in overweging genomen wordt als de functie niet kan worden vervuld door een burger van de lidstaat, een EU-burger of een derdelander die reeds verblijfsrecht geniet in de desbetreffende lidstaat, hetzij omdat er geen gekwalificeerde kandidaten zijn voor de vacature, hetzij omdat zeer specifieke expertise vereist is. Indien een kandidaat op de binnenlandse arbeidsmarkt gevonden wordt, is de werkgever in principe verplicht om deze aan te werven, volgens het prioriteitsprincipe. Zulke arbeidsmarkttest kan vereisen dat de **werkgever** de **vacature** eerst voor een minimumperiode op de binnenlandse arbeidsmarkt heeft **geadvertiseerd** en aantoonst dat het **rekruteringsproces vruchteloos** was (Adam & Devillard, 2009, pp. 78-80). Sommige landen (vb. Nederland, Frankrijk, Zweden, Cyprus) vereisen dat de werkgever uitvoerig bewijsstukken kan leveren voor zulke vruchteloze rekruteringspoging, bijvoorbeeld van de publicatie van de vacature gedurende een minimumtermijn (waarbij de duur aanzienlijk kan variëren vb. 3 maand in Nederland, vb. 10 dagen in Zweden, vb. 6 weken in Cyprus). In de meeste landen gebeurt de controle ook of voornamelijk door de **lokale of nationale autoriteiten** (vb. Nederland, Frankrijk, Oostenrijk, Portugal, Polen, Cyprus, Slovenië)(EMN, 2013 (b)). De desbetreffende diensten verifiëren dan of er geen alternatieve geschikte kandidaat is, o.a. door het **publiceren van de vacature** op de job-website van de arbeidsmarktdiensten, en door het **zoeken** van potentiële kandidaten **in databases van werkzoekenden** geregistreerd bij de desbetreffende autoriteiten. Sectoren of regio's met een erkende nood aan arbeidskrachten kunnen worden vrijgesteld. Daarnaast zijn ook hooggekwalificeerde werknemers (Blauwe Kaarthouders of parallelle nationale statuten), wetenschappelijk onderzoekers, gedetacheerden, en andere begunstigde categorieën (vb. topspecialisten, overgeplaatste werknemers, etc.) doorgaans vrijgesteld van de arbeidsmarkttest, al is dat niet altijd het geval (vb. Zweden, Polen, Cyprus onderwerpen ook bepaalde hooggekwalificeerde werknemers aan een arbeidsmarkttest)(EMN,2013(b), pp.1-2). **België** heeft wel een **arbeidsmarkttest**, maar zoals beschreven wordt deze slechts **in zeer uitzonderlijke gevallen uitgevoerd**, omdat de administratie bijna

automatisch elke aanvraag weigert voor een werknemer die niet behoort tot een van de vrijgestelde categorieën van het arbeidsmarktonderzoek, aldus het Kruispunt Migratie-Integratie (zie paragraaf 5.1 in Deel I). In Zweden gebeurt de arbeidsmarkttest niet door de autoriteiten zoals in de andere bestudeerde lidstaten, maar is het volledig aan de werkgever om te bepalen of er een arbeidsnood bestaat en of de rekrutering van buitenlandse werknemers nodig is. Sinds de hervorming van 2008 is de mogelijkheid om derdelanders te rekruteren aanzienlijk vereenvoudigd. Dit maakt dat Zweden, dat verder geen van de volgende arbeidsmarkt-beschermende maatregelen (zie verder) hanteert, wordt gekenmerkt als één van de meest open arbeidsmigratieregimes.

Case box: Een strikt werkgeversgeleid toelatingssysteem in Zweden

Sinds de hervorming van 2008 heeft Zweden een open, markt-gedreven en strikt werkgeversgeleide benadering aangenomen ten opzichte van immigratie van derdelanders met tewerkstelling als verblijfsdoel, over alle kwalificatieniveaus heen. Overheidsinmenging werd sterk beperkt en de mogelijkheid voor werkgevers om buitenlandse werknemers aan te werven is significant gefaciliteerd.

De oude 'agency based' arbeidsmarkttest en staatscontrole werd verlaten, en de Zweedse overheid speelt nu geen rol meer in de beslissing over arbeidsmarktnoden. Het is aan de werkgevers om te bepalen of er nood is aan tewerkstelling van buitenlandse werknemer, in overeenstemming met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden van de positie. De 'arbeidsmarkttest' ligt dus volledig in handen van de werkgever, die enkel gedurende 10 dagen de vacature op de Europese arbeidsmarkt moeten hebben gepubliceerd. Indien een gekwalificeerde kandidaat op de binnenlandse arbeidsmarkt zich aanbiedt, kan de werkgever trouwens nog altijd deze kandidatuur weigeren en opteren voor de aanwerving van een buitenlandse werknemer, wat in de andere landen met een arbeidsmarkttest in de regel niet mogelijk is. De werkgever moet ook de vakbonden om een opinie over arbeidsvoorwaarden hebben gevraagd, maar deze hebben geen veto-macht over de rekrutering.

"The OECD comes to a very positive assessment, labeling the Swedish approach as the 'most open labour migration system among OECD countries'."

(Parusel, 2013, pp.7-8)

- b) **Immigratiequota:** Immigratiequota zijn **vaste limieten voor het aantal toegelaten immigranten binnen een bepaalde categorie**, hetzij in de vorm van een vastgelegd aantal, hetzij geformuleerd in een percentage van de bevolking of van de actieve bevolking, meestal bepaald per jaar. Deze zijn er expliciet op gericht dat de immigratie van buitenlandse werknemers de binnenlandse vraag naar arbeid niet overschrijdt. Sectoren of regio's met een erkende nood aan externe arbeidskrachten of bepaalde types werknemers uit derde landen (zoals hooggekwatificeerden) kunnen eenvoudig begunstigd worden met meer quotaruimte of vrijgesteld worden van dit systeem. Quota hebben als nadeel dat ze minder flexibel zijn en minder responsief aan korte termijn fluctuerende arbeidsnoden (Adam & Devillard, 2009, p. 78).

Slechts een minderheid van de lidstaten hanteert een systeem van quota voor werkvergunningen of verblijfsvergunningen voor werknemers. **België** heeft **geen quota voor werknemers uit derde landen**, en ook voor Frankrijk, Zweden, Polen wordt er in de geconsulteerde bronnen geen quotasysteem voor arbeidsmigratie uit derde landen gerapporteerd. Voor Cyprus werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om hierover te rapporteren.

Oostenrijk staat gekend als één van de voorbeelden van EU-lidstaten met een quotasysteem voor toelating van buitenlandse werknemers, maar is hier recentelijk van afgestapt (zie kader), en hanteert nu enkel nog quota voor een zeer beperkt aantal specifieke categorieën zoals seizoenarbeiders, waarop we in deze studie niet nader ingaan. **Duitsland** hanteert specifiek quota voor de instroom van buitenlandse werknemers uit landen waarmee Duitsland bilaterale akkoorden heeft afgesproken (nl. Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Servië en Turkije), wat eveneens een zeer beperkt aandeel van de totale instroom buitenlandse werknemers betreft (EMN, 2013 (a), p.4). **Nederland** heeft recent in de mogelijkheid voorzien om quota vast te leggen voor het aantal werkvergunningen voor bepaalde sectoren, maar past dit vooralsnog niet toe. Omwille van het beperkte aandeel buitenlandse werknemers waarop de quotasystemen in Oostenrijk, Duitsland en Nederland (indien dit zou worden toegepast) van toepassing zijn, kan men deze drie landen ook rekenen bij de landen waar geen algemeen quotasysteem voor arbeidsmigratie wordt toegepast. Van de bestudeerde landen hebben enkel Portugal en Slovenië een systeem van algemene quota voor de toelating van werknemers uit derde landen ingebouwd. **Portugal** baseert zijn quota - 'orientative target' genoemd - op arbeidsmarktonderzoek. Hoewel vroeger strikte sectorspecifieke limieten werden gehanteerd, geldt sinds 2007 een algemeen indicatief quotum voor werknemers uit derde landen jaarlijks vastgelegd op basis van inschattingen van de arbeidsmarktnoden. In respons op economische crisis in Portugal werden in 2009

de quotaniveaus dan ook drastisch gereduceerd (meer dan gehalveerd), al werd de limiet niet bereikt (d.i. er waren minder aanvragen dan beschikbare quotaplaatsen)(EMN Inform, 2013 (a), pp. 1-2). Sinds 2011 blijkt Portugal gedurende een aantal jaren echter geen indicatief quotum meer te hebben vastgelegd (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF),2011, p. 23). In **Slovenië** legt de overheid ieder jaar quota vast van het maximum aantal uit te reiken werkvergunningen voor niet-EU burgers (uitgezonderd burgers van landen waarmee Slovenië gebonden is internationale akkoorden), verdeeld over verschillende categorieën werknemers (EU Immigration Portal, 15.11.2012). Deze quota zijn gebaseerd op een percentage van de nationale arbeidskrachten (nooit meer dan 5% van de nationale actieve leeftijdsklassen)(EMN, 2013 (a), pp. 1-2). De overheid kan in aanvulling van algemene quota voor het totaal aantal werkvergunningen, ook gedetailleerde beperkingen of een verbod opleggen voor tewerkstelling van buitenlanders in bepaalde regio's, beroepssectoren, bedrijven, etc. op basis van concrete arbeidsmarktsituaties of geanticipeerde trends in de arbeidsmarkt. Verder kan de overheid ook zeer selectief een beperking opleggen voor werknemers uit bepaalde landen van herkomst. Sinds de introductie van de Sloveense quota in 2004 is het quotaniveau gestegen tot aan de crisis in 2008, en daarna gereduceerd omwille van de precaire arbeidsmarktomstandigheden (nl. 32.000 in 2008; 24.000 in 2009; 12.000 in 2010). De meest recente bron hieromtrent (2013) rapporteert echter dat de laatste jaren in de praktijk geen quota werden vastgelegd en dat in 2010 het laatst een quotum werd vastgelegd (EMN, 2013 (c), p. 12). Sinds een wetswijziging in 2011 is de Sloveense overheid immers niet langer verplicht om jaarlijks quota vast te leggen, maar is dit enkel nog een optioneel instrument dat de overheid kan hanteren, afhankelijk van de reële situatie van de arbeidsmarkt. De Sloveense overheid beperkte zich sinds 2011 tot het hanteren van een individuele arbeidsmarkttest. De overheden in zowel Portugal als Slovenië zouden dus normaal gezien jaarlijks een maximum aantal vastleggen voor het aantal toegelaten niet-EU werknemers. Echter, hoewel deze wetgeving blijft bestaan, blijken beide landen in recente jaren in de praktijk geen quota te hebben vastgelegd. Het valt af te wachten of dit tijdelijk niet-gebruik van quota een permanent karakter krijgt. De situatie in deze twee landen is onduidelijk, in vergelijking met Oostenrijk dat formeel is afgestapt van de quota en overeenkomstige wetgeving heeft gewijzigd.

Case box: Oostenrijk stapt af van quotasysteem voor arbeidsmigranten

Oostenrijk was sinds lang een kenmerkende case van 'hard caps' voor arbeidsmigranten, namelijk met een vastgelegd maximum aantal af te leveren werkvergunningen en verblijfsvergunningen per jaar, bepaald als percentage van de nationale actieve bevolking (EMN, 2013 (a), pp. 1-2). Tot juli 2011 kwamen enkel 'key employees' (hooggekwalificeerde werknemers) in aanmerking voor toelating, en dat tot een maximum aantal binnen de afgebakende quotaruimte. De amendering van de verblijfswet in 2011 en introductie van de 'Red-White-Red card' (waarover meer in §5.3) markeerde echter het **einde van het quotasysteem voor hooggekwalificeerden** in Oostenrijk en de introductie van een **puntensysteem voor economische immigratie van derdelanders** (Biffl, 2013, p.14) (EMN, 2013(a), p.3). De 'Red-white-red card' verbreedde ook de groep buitenlandse werknemers met toegang tot de Oostenrijkse arbeidsmarkt van enkel 'key employees' naar verschillende categorieën gekwalificeerde arbeidsmigranten. Het systeem differentieert naar 4 types van kwalificaties namelijk 'zeer hooggekwalificeerde' personen; personen met 'schaarse beroepskwalificaties'; personen met andere 'medium tot hogere' kwalificaties en derdelanders die afstudeerden aan Oostenrijkse universiteiten (Biffl, 2013, p. 17). Tot de meest recente hervorming in 2013 was het echter nog wel de regel dat de aflevering van werkvergunningen beperkt werd door quota opgelegd door de wet. Het totaal aantal afgeleverde werkvergunningen mocht niet meer dan 7% of 8% van de totale actieve bevolking in Oostenrijk bedragen (EMN 2013 (a), p.2)(Biffl, 2013, p. 19). Met de amendering van de arbeidswetgeving in 2013, werden ook deze quota afgeschaft, aangezien deze hun betekenis hadden verloren sinds de Red-White-Red kaart de toegang van gekwalificeerde en hooggekwalificeerde derdelanders ongelimiteerd had opengesteld (Biffl, 2013, p. 19).

Jaarlijkse quota's op verblijfsvergunningen hebben in Oostenrijk dus op een steeds kleinere groep betrekking. Sinds 2011 zijn deze in weze **enkel nog relevant voor gezinshereniging** (en bvb. seizoenarbeiders, langdurig ingezetenen in andere lidstaten, of personen die om private redenen ander dan gezinshereniging naar het land

- c) Zogenaamde '**Shortage lists**' worden door bepaalde lidstaten (vb. Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Polen) gehanteerd in het toelatingsbeleid voor werknemers uit derde landen (EMN 2013 (b))(EMN,14.01.2014, p. 10). Dit impliceert dat overheden de toelating van buitenlandse arbeidskrachten faciliteren voor, of zelfs beperken tot, die sectoren die met een erkende nood aan arbeidskrachten kampen. Tewerkstelling van buitenlanders in een knelpuntberoep kan op verscheidene manieren door het verblijfsrechtelijke toelatingsbeleid gestimuleerd worden, bijvoorbeeld door vrijstelling van een arbeidsmarktonderzoek (vb. Frankrijk, Oostenrijk, Polen)(EMN, 2013 (b), p.4), door prioriteit bij toewijzing van jaarlijks

vastgelegd aantal plaatsen, of door lagere salarisdrempels (vb. Duitsland, in het geval van de Blauwe Kaart).

Voor het opstellen van zulke 'shortage lists' wordt de arbeidsmarktsituatie onderzocht om te bepalen welke beroepen met een arbeidstekort kampen. Zulke analyses variëren van land tot land, bijvoorbeeld de mate waarin vacatures in de sector niet opgevuld raken, het aantal toekomstige potentiële arbeidskrachten in training voor die sector, het te verwachte aantal uitstromers (zoals gepensioneerden) uit de sector, etc. In zekere zin kan men 'shortage lists' interpreteren als het resultaat van een arbeidsmarkttest op een hoger, meer structureel niveau. Beroepen belanden op een 'shortage list' indien men verwacht dat hiervoor onvoldoende arbeidskrachten onder de eigen nationale burgers of aanwezige EU-burgers zal kunnen gevonden worden.

Tewerkstellingssectoren die regelmatig terugkeren in 'shortage lists' zijn de medische sector, verzorgingssector, informatie- en communicatietechnologie, boekhouding en financiële dienstverlening, bouwsector, ingenieurs, natuurwetenschappers (biologie, chemie, fysica, etc.), technische experts, etc. (EMN, 2013 (b), p.4). Knelpuntberoepen kunnen met andere woorden zowel slaan op hooggekwalificeerde of hoogopgeleide functies, dan wel op lager en eerder technisch gekwalificeerde functies.

In **België** is er **geen specifieke knelpuntberoepenregeling voor arbeidsmigranten vanuit derde landen**. De knelpuntberoepenlijsten zijn in de eerste gericht op intern tewerkstellingsbeleid en in de tweede plaats op nieuwe EU-burgers en langdurig ingezetenen aanwezig in de EU (Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie, 2013). "*The Belgian labour migration regime is not specifically designed to combat labour shortages.*" [...] "*Given the fact that Belgium has a significant labour reserve of both unemployed Belgians and unemployed migrants, there is little enthusiasm to go beyond modest demand-driven labour migration.*" (Belgian National Contact Point for EMN (BE NCP-EMN), Maart 2012, p. 12). Naast België maken ook Nederland, Zweden en Portugal voor zover bekend in deze studie geen gebruik van knelpuntberoep-lijsten in het kader van toelating van arbeidsmigranten uit derde landen. Voor Cyprus en Slovenië werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om hierover te rapporteren.

- d) **Puntensystemen**: Bij puntensystemen of zogenaamde '**criteria-based-systems**', moet de persoon in kwestie een minimum aantal punten scoren op verscheidene dimensies (vb. werkervaring, opleiding, kennis van de taal, verloning, band met het gastland, etc.) om in aanmerking te komen voor toelating als buitenlandse werknemer. Het puntensysteem is een Angelsaksische trend (cfr. Canada, Australië, ...). Slechts enkele lidstaten in de hele EU, waaronder Oostenrijk maar ook bijvoorbeeld het niet-bestudeerde Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, hanteren een puntensysteem. In Oostenrijk wordt dit gecombineerd met een vereist arbeidscontract of jobaanbieding (waardoor de instroom dus ook hier vraag-gestuurd blijft). Het puntensysteem heeft als doel te garanderen dat de door de werkgever gekozen kandidaat voldoet aan een minimum niveau van opleiding, vaardigheden en andere criteria die noodzakelijk worden geacht voor een lange-termijn succes op de arbeidsmarkt. Een beperkt aantal andere lidstaten, zoals Nederland, passen zulk puntensysteem dan weer **enkel** toe op een specifiek verblijfstatuut **voor hooggekwalificeerden** (Thijm,2013). Op basis van de geconsulteerde bronnen blijken de overige bestudeerde lidstaten (België, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Portugal en Polen) op het moment van deze studie **geen puntensysteem** te hanteren. Voor Cyprus en Slovenië werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om hierover te rapporteren.

Case box:

Algemeen puntensysteem voor arbeidsmigratie in Oostenrijk

De amendering van de verblijfswet in 2011 en introductie van de zogenaamde 'Red-White-Red card' (RWR-card) markeerde het einde van het quotasysteem voor hooggekwalificeerden in Oostenrijk en de introductie van een **puntensysteem voor economische immigratie van derdelanders** (Biffl, 2013, p.14)(EMN 2013 (a), p.3). De 'Red-white-red card' verbreedde ook de groep buitenlandse werknemers met toegang tot de Oostenrijkse arbeidsmarkt van enkel 'key employees' naar verschillende categorieën gekwalificeerde arbeidsmigranten.

De 'Red-White-Red-card' differentieert naar 4 types van kwalificaties (Biffl, 2013, p. 17):

- 1) **Zeer hooggekwalificeerde personen** (min 70 op een max. van 100 punten): worden vnl. geselecteerd op speciale kwalificaties en vaardigheden (universitair diploma; gerenommeerd in onderzoek en innovatie, prijzen, etc.), salaris (boven 50.000 EUR bruto/jaar); professionele ervaring en senior management positie.
- 2) **Personen met schaarse beroepskwalificaties** (min. 50 op een max. van 75 punten): worden vnl. geselecteerd op beroepskwalificaties (certificaten beroepsopleiding, training, ...) en professionele ervaring, kunnen enkel tewerkgesteld worden in KNELPUNTBEROEPEN
- 3) **Personen met andere 'medium tot hogere' kwalificaties - 'other key employees'** (min. 50 op een max. van 75 punten): worden vnl. geselecteerd op kwalificaties (universitaire studies of beroepsonderwijs), loon (minstens 2.790 EUR bruto/maand voor plus 30-jarigen; minstens 2.325 EUR bruto/maand voor 30-jarigen en jonger) en werkervaring.
- 4) **Derdelanders die afstudeerden aan Oostenrijkse universiteiten** (geen puntensysteem) toegelaten op basis van hoger diploma van Oostenrijks onderwijsinstituut, en salariscriterium (minstens 2.092,50 EUR bruto /maand)

Punten worden toegekend op verschillende dimensies: hogere **diploma's of beroepskwalificaties of alternatieve erkenning van competenties; professionele ervaring, salaris, taalvaardigheden en leeftijd** (met meer punten voor jongeren), waarbij de puntentelling verschilt tussen de categorieën. Van de 4 categorieën onder de 'RWR card' zijn enkel 'other key employees' onderworpen aan een arbeidsmarkttest. Wie voldoende punten behaalt onder één van deze vier categorieën, komt in aanmerking voor een 'RWR Card' om in Oostenrijk te komen werken voor de specifiek opgegeven werkgever. Na een jaar komt men in aanmerking voor een 'RWR plus card' die toegang verleent tot de volledige arbeidsmarkt.

(Biffl, 2013, p. 19)(Federal Ministry of the Interior Austria (BM.I)(2014 (a))

5.1.3 Toelatingsvoorwaarden voor werknemers

Naast het voorwaardelijk stellen van de toelating van tewerkgestelde buitenlanders aan ten eerste een tewerkstellingsrelatie met een specifieke werkgever (zie §5.1.1) en ten tweede een arbeidsmarkt-beschermdende en/of arbeids-aanbod-selecterende maatregel (zie §5.1.2), zijn er nog andere voorwaarden die lidstaten hieraan toevoegen. Deze overige voorwaarden hebben betrekking op onder andere het **bewijzen van de noodzakelijk kwalificaties**, criteria om te **voorkomen** dat arbeidsmigranten een **beroep doen op sociale zekerheid** en criteria om te **voorkomen** dat zij een **oneerlijke concurrentie vormen** ten opzichte van (bedrijven met) nationale werknemers door niet-marktconforme lonen of lonen die lager liggen dan wettelijke minimumlonen (dit zowel ter bescherming van de nationale arbeidsverhoudingen als ter bestrijding van uitbuiting van de migranten)(Adam & Devillard, 2009, p. 82).

- a) De werknemer wordt in de meeste lidstaten verwacht bewijzen voor te leggen van de **kwalificaties, opleiding of ervaring verworven in het land van herkomst of elders**, die noodzakelijk zijn voor de functie waarin deze zou tewerkgesteld worden in het gastland. Wat betreft het **niveau van** die **kwalificaties**, is de toelating van buitenlandse arbeiders uit derde landen in de meeste bestudeerde lidstaten beperkt tot **hooggekwalificeerde** en soms ook **gekwalficeerde ('skilled')** werknemers. Het voorleggen van hogere diploma's of certificatie van een beroepsopleiding is dan vereist om werkautorisatie te bekomen, waarbij het ene land al meer mogelijkheden creëert voor beroepsopgeleiden dan andere. Duitsland⁶⁵ en Oostenrijk zijn voorbeelden die de arbeidsmarkt recent wezenlijk openen voor arbeidsmigranten met een in het buitenland verworven beroepsopleiding (zogenaamde 'skilled' of 'qualified' werknemers, te onderscheiden van 'highly qualified' werknemers), indien deze werken in een beroep dat als knelpuntberoep geregistreerd staat. Deze hoeven dan geen hoger diploma voor te leggen, maar worden gekwalificeerd geacht op basis van een beroepsopleiding en/of specifieke werkervaring. **Voor laag- of niet-geschoolden** (vb. enkel lager of secundair onderwijs of ongeschoolden) is **langdurige arbeidsmigratie** (dus geen betrekking op bvb. seizoenarbeid) **eerder zeldzaam**. In landen als Cyprus en Polen waar arbeidsmigratie het bulk van de instroom vormt, en dit wel degelijk laaggekwalificeerde of ongeschoolde arbeiders betreft, gaat het hoofdzakelijk om tijdelijke arbeidsmigratie van kortere duur (Cyprus National Contact Point for EMN, 2012(b)), p.7)(Polish National Contact Point EMN, 2011). De toelating van laag-gekwalficeerde arbeidsmigranten strookt immers doorgaans niet met het

⁶⁵ Sinds de wetwijziging op 1 juli 2013 werd de Duitse arbeidsmarkt ook wezenlijk opengesteld voor buitenlandse werknemers met beroepskwalificaties verworven in het buitenland, in aanvulling op de reeds begunstigde hooggekwalificeerde werknemers.

'Beginsel van Communautaire Preferentie' dat bepaalt dat lidstaten tewerkstelling van buitenlanders enkel overwegen in geval de vacatures in de lidstaat niet ingevuld kunnen. De arbeidsmigrant in kwestie moet dus bepaalde vaardigheden kunnen voorleggen om te legitimeren waarom zijn immigratie noodzakelijk is voor de economie van de lidstaten. **Zweden** vormt hierop echter een **belangrijke uitzondering** en heeft het arbeidsmarktsysteem in 2008 over de ganse lijn meer **opengesteld, voor alle mogelijke kwalificatieniveaus**. Indien de werkgever van mening is dat een buitenlandse arbeidskracht nodig is en indien de verloning conform de minimumstandaarden is, mag een hoog- tot laaggekwalificeerde derdelander gerekruteerd worden zonder inmenging van de autoriteiten. In tegenstelling tot andere bestudeerde lidstaten is in Zweden het beschikken over bepaalde kwalificaties dus geen toelatingscriteria voor arbeidsmigratie.

- b) Ten tweede vereist het merendeel van de lidstaten van de arbeidsmigrant een **bewijs van voldoende bestaansmiddelen**, ter garantie dat de buitenlandse werknemer geen beroep zal doen op sociale zekerheid. In landen waar dit niet expliciet vereist is, wordt dit echter **ook impliciet verondersteld** op grond van de tewerkstelling waarvoor de migrant naar het land komt.
- c) Slechts uitzonderlijk vormt **kennis van de lokale taal** een vereiste voor immigratie met tewerkstelling als doeleinde, bijvoorbeeld in het kader van tewerkstelling in een publieke functie (vb. Polen, voor de functies van arts, tandarts, verplegend personeel, ambulanciers of vroedvrouw)(Adam & Devillard, 2009, p. 426). In het geval van Oostenrijk wordt talenkennis mee geciteerd in het puntensysteem voor arbeidsmigratie, maar het is geen essentiële vereiste op zich. Van de overige bestudeerde landen (incl. België) is zulke taalvereiste in een verblijfsprocedure voor arbeidsmigranten niet bekend. Talenkennis kan echter uiteraard een vereiste zijn in het rekruteringsproces door de werkgever. In het **algemeen** worden er **derdelanders met tewerkstelling** als verblijfsdoeleinde echter **niet onderworpen aan pre-vertrek integratievoorwaarden** zoals in sommige landen het geval is voor familiemigranten (zie §4.1.4).
- d) In bijna alle bestudeerde lidstaten (vb. België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Polen, Cyprus) is het uitdrukkelijk vereist dat de **vergoeding en arbeidsomstandigheden** van de tewerkgestelde immigrant aan bepaalde **minimumnormen** voldoen **of gelijk zijn aan die van tewerkgestelde nationale burgers**. Het tegengaan van uitbuiting en oneerlijke concurrentie vormt een belangrijke beleidsfocus van lidstaten, die deze vertalen naar strikte eisen van marktconforme lonen en minimumlonen. Voornamelijk in bronnen van Nederland,

Duitsland⁶⁶ en Zweden wordt dit meermaals benadrukt als belangrijk aspect van het goedkeuringsproces voor werkautorisatie. In Zweden is de verificatie of arbeidsvoorwaarden gelijk zijn aan de voorwaarden voor binnenlandse arbeidskrachten, de enige controlebevoegdheid die de autoriteiten nog hebben inzake het goed-of afkeuren van een werkvergunning (de arbeidsmarkttest ligt volledig in handen van de werkgever, zie §5.1.2 hierboven). Hierbij krijgen vakbonden de mogelijkheid om een niet-bindende opinie te leveren aan de overheid omtrent de arbeidvoorwaarden voor de vacature waarvoor een derdelander gerekruteerd wordt. Hoewel de vakbonden geen veto hebben, blijkt hun opinie een wezenlijke impact te hebben op de beslissing van de desbetreffende autoriteiten om een aanvraag tot werkvergunning al dan niet af te leveren. Wat betreft Portugal en Slovenië werd in de geconsulteerde bronnen geen vermelding gemaakt van zulke gelijke arbeidsvoorwaardenvereisten.

- e) Verder wordt soms verwacht dat de werkgever **huisvesting** voor de immigrant regelt (vb. Nederland, Frankrijk, Zweden, Cyprus) of dat de werknemer het beschikken over adequate huisvesting bewijst bij zijn aanvraag (vb. Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Polen).

Op al deze criteria voor de toelating van werknemers zijn **begunstigingsmaatregelen** mogelijk. Deze kunnen de vorm aannemen van het vrijstellen van bepaalde voorwaarden (vb. van arbeidsmarkttest of quota), het faciliteren van procedures (vb. snelle behandelingstermijn) of het toekennen van meer gunstige verblijfsrechten (vb. sneller in aanmerking komen voor permanente vergunning) en andere rechten (vb. recht om familie mee over te brengen). Begunstigingsmaatregelen voor de toelating van buitenlandse werknemers zijn sterk **gericht op een beperkte groep immigranten met specifiek beroep** (vb. knelpuntberoepen of onderzoekers) **of met een bepaald niveau** (vb. hooggekwalificeerden, topmanagement, etc.). Vooral wat betreft hooggekwalificeerde immigranten is er grote consensus onder de lidstaten over de nood aan deze arbeidskrachten. Op deze begunstigde groep wordt dieper ingegaan in §5.3 hieronder.

⁶⁶ Het Duitse 'comparability review' is het voornaamste element om een goedkeuring voor aanwerving van buitenlanders te bekomen.

5.2 Zelfstandigen

In dit rapport slaat zelfstandigen op derdelanders met een zelfstandige beroepsactiviteit als verblijfsreden. In de nationale wetgeving van alle lidstaten is regelgeving voorzien voor de toelating van derdelanders die zelfstandige beroepsuitoefening in de lidstaat nastreven. Er zijn echter redelijke verschillen in voorwaarden gesteld door de verschillende lidstaten, en geen EU wetgeving is voor deze immigratiecategorie van kracht. Gelijkaardig aan de situatie bij tewerkstelling van derdelanders hanteren alle bestudeerde lidstaten (België, Nederland, Frankrijk Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië) een systeem waarbij een zelfstandige beroepsuitoefenaar een **autorisatie** nodig heeft voor de **beoefening van zijn beroepsactiviteiten** in de lidstaat. In bepaalde landen resulteert dit in de afgifte van een werkvergunning (zoals de Beroepskaart in België), in andere is dit enkel een stap in het proces tot afgifte van de verblijfsvergunning. Autorisaties zijn in sommige lidstaten beperkt tot het uitoefenen van een bepaald beroep of werkzaamheid in een bepaalde regio terwijl andere lidstaten dan weer een grotere vrijheid toekennen aan de zelfstandige beroepsuitoefenaars.

Opmerkelijk is dat men in **Cyprus en Slovenië** een minimumverblijfsperiode hanteert, alvorens een derdelander een zelfstandige beroepsactiviteit mag aanvangen in deze landen. Cyprus stelt immers uitdrukkelijk: *"To carry out self-employed activities in Cyprus, you must obtain an immigration permit. An immigration permit is a long-term permit issued to workers who have already been in Cyprus for a specific period. You cannot enter Cyprus for the purposes of carrying out a self-employed activity"* (EU, Immigration Portal, 06.05.2014). De concrete situatie is echter niet eenduidig voor dit land, aangezien er naast een zelfstandige beroepsactiviteit, ook een 'onafhankelijke beroepsactiviteit' onderscheiden wordt, wat wel een legitiem initieel verblijfsdoeleinde is (Adam & Devillard, 2009, p.190). Slovenië laat optekenen: *"Before engaging in self-employed activities in Slovenia, you must have been residing in Slovenia on the basis of a valid residence permit for at least one year."* (EU Immigration Portal, 25.10.2012).

Onder alle bestudeerde lidstaten variëren specifieke voorwaarden voor de toelating van zelfstandige beroepsuitoefenaars sterk. Toch kunnen voorwaarden omtrent het **nationaal economisch belang** van het beroep of de onderneming en voorwaarden omtrent de **haalbaarheid of 'levensvatbaarheid'** van de beroepsactiviteit of het ondernemingsproject, onderscheiden worden als vaak terugkerende componenten in de regelgeving voor het verblijf van derdelanders in het kader van zelfstandige beroepsactiviteiten (Adam & Devillard, 2009, pp. 92-94).

- a) Ten eerste vermeldt een grote meerderheid van de bestudeerde lidstaten (vb. Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Polen, Cyprus) net als België **dat de beoogde beroepsactiviteit of onderneming nationale economische** (of soms ook sociale, culturele of andere) **belangen dient** (Adam & Devillard, 2009, pp. 609-622). Dit is in de meeste gevallen een criterium dat officieel vaag geformuleerd wordt in termen van 'positieve effecten op de nationale economie' of 'in het belang van de nationale economie' met verwijzingen naar **innovatie, investering, jobcreatie of technologietransfer**. In zulk geval moet de zelfstandige aantonen in welke mate diens beroepsuitoefening of het geplande project jobs zal creëren en investeringen zal realiseren in de gastlidstaat, of hoe innovatie en technologie-transfer hierdoor zal gestimuleerd worden. In Nederland wordt een **puntensysteem** toegepast om de economische meerwaarde van het beroep of ondernemingsproject van de zelfstandige te beoordelen, terwijl zelfstandigen in Oostenrijk net een uitzondering zijn op het puntensysteem dat algemeen van kracht is voor arbeidsmigranten. De geconsulteerde bronnen over het systeem in Frankrijk, Zweden en Slovenië vermelden geen vereiste in het kader van nationaal economisch belang voor het gastland, wat echter niet betekent dat deze niet gesteld wordt (Adam & Devillard, 2009, p. 613;619;620).
- b) Ten tweede vereisen alle bestudeerde lidstaten (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus, Slovenië) van de aanvrager **informatie om de haalbaarheid, 'levensvatbaarheid' of winstgevendheid van de beroepsactiviteit of onderneming te beoordelen** (Adam & Devillard, 2009, p. 92). Lidstaten voeren daarom een vorm van economische evaluatie uit. Wat de zelfstandige precies moet voorleggen varieert sterk van lidstaat tot lidstaat. Vaak betreft het echter voorwaarden omtrent het aantonen van **voldoende beschikbare financiële middelen voor investering**, bijvoorbeeld door bank- of belasting-afschriften of financieringsakkoorden; het voorleggen van een **solide businessplan en/of marktanalyse**; en/of het voorleggen van **contracten of zakenrelaties**; etc.
- c) Het aantonen van **ervaring en (academische of professionele) kwalificaties** van de zelfstandige, inclusief het beschikken over de nodige **licenties voor het uitoefenen van de beroepsactiviteit** wordt in iedere bestudeerde lidstaat vereist.
- d) Verder is **conformeren aan de nationale regelgeving**, onder andere door registratie en naleven van **fiscale wetgeving en arbeidsreguleringen**, door de lidstaten vereist als voorwaarde om een vergunning af te leveren.

- e) Het **garanderen van een voldoende en regelmatig inkomen** uit de beroepsactiviteiten is stevast geformuleerde voorwaarde, met oog op het beletten dat de zelfstandige ten laste zal vallen van het sociale bijstandssysteem.

Uit al deze voorwaarden is duidelijk dat de lidstaten regulering inbouwen die erop gericht is dat de zelfstandige beroepsuitoefenaar maximaal bijdraagt aan de economie van de lidstaat en om te voorkomen dat deze een last wordt op de staat. De '**toegevoegde waarde**' voor de lidstaat is van primair belang (Adam & Devillard, 2009, p. 94).

Een nieuwe trend in toelatingsbeleid voor zelfstandigen is het creëren van **gefaciliteerde toelatingsformules** voor **ondernemers** die **uitzonderlijke investeringen** naar de lidstaat brengen. Onder andere Nederland, Frankrijk, Portugal en Cyprus ontwikkelden aparte toelatingsprocedures voor uitzonderlijke investeerders. Zulke formules zijn echter niet bekend voor België, net als voor Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Polen en Slovenië.

Case box: Aparte regeling voor gefaciliteerde toelating van welgekomen grote investeerders in Nederland, Frankrijk, Portugal en Cyprus

Nederland heeft een toelatingsschema voor ondernemers met meer dan 1.250.000 EUR kapitaal, dat zij bereid zijn te investeren in de Nederlandse economie. Dit bedrag moet leiden tot economische groei (jobcreatie) of innovatie, wat wordt beoordeeld op basis van een puntensysteem. De aanvrager dient minstens 25 van de 50 punten te behalen.

Frankrijk rijkt een "*Carte de résident pour contribution économique exceptionnelle*" uit aan ondernemers die minstens 50 jobs creëren of 10 miljoen EUR investeren in Frankrijk

Portugal lanceerde de '*Gouden Verblijfsvergunning voor Investeringsactiviteiten*' voor grote investeerders die zich verbinden tot : (a) kapitaaltransfer van minstens 1.000.000 EUR of (b) creatie van minstens 10 jobs of (c) Aankoop van vastgoed met waarde boven de 500.000 EUR

Cyprus heeft een aparte verblijfsvergunning voor derdelanders die investeren in vastgoed met een marktwaarde van minstens 300.000 EUR.

(EMN, 12.02.2014)

5.3 Gekwalificeerde en hooggekwalificeerde arbeidskrachten

Zoals besproken in hoofdstuk 5 van Deel II, is er op EU-niveau regelgeving ontwikkeld om **vier categorieën arbeidsmigranten** uit derde landen begunstigde of **gefaciliteerde toelating** te verlenen, met name **onderzoekers, hooggekwalificeerde werknemers, seizoenarbeiders** en **overgeplaatste werknemers binnen een onderneming**. Slechts twee van de vier respectievelijke richtlijnen zijn actueel omgezet in alle nationale wetgeving van de lidstaten. Aangezien de bepalingen uit nog-niet-omgezette richtlijnen voor seizoenarbeiders en werknemers overgeplaatst binnen een onderneming, nog niet van kracht zijn in alle lidstaten én omdat dit in essentie slechts tijdelijke migratie betreft, wordt in dit hoofdstuk enkel het nationale toelatingsbeleid voor onderzoekers (§5.3.1) en hooggekwalificeerde werknemers (Blauwe Kaart houders) (§5.3.2) in de verschillende EU-lidstaten besproken. Daarnaast wordt ook ingegaan op parallelle nationale systemen die lidstaten voor hooggekwalificeerden hanteren (§5.3.3) en bedenkingen over de verhouding tussen nationale systemen en Europese systemen voor hooggekwalificeerden (§5.3.4).

In de kader hieronder volgt een niet-exhaustieve lijst van allerhande beroepen waarvoor de lidstaten aparte statuten of uitzonderingsregels hanteren.

Een greep uit de specifieke categorieën buitenlandse werknemers waarvoor minstens de helft van de bestudeerde EU-landen aparte regels hanteren:

- Hoogopgeleide werknemers / Kennismigranten/ Specialisten
- Managers / Kaderleden / Bestuur
- (Wetenschappelijk) Onderzoekers / Gastdocenten
- Toerisme & Luchtvaart-, Zeevaart-, en andere Transportsectoren
- Handelsvertegenwoordiging en Zakenlieden
- Levering, assemblage, herstel, onderhoud etc. van goederen
- Journalisten / Media-correspondenten
- Beroepssporters
- Gedetacheerden en/ of Intra-bedrijf overgeplaatste werknemers
- Au pairs en huishoudelijk werkers
- Kunst- en cultuursector
- Stage / Beroepsopleiding binnen bedrijf
- Vrijwilligers en non-profit
- Bedienaars van religieuze functies

...

5.3.1 Onderzoekers in het kader van de Onderzoekersrichtlijn

Wat betreft begunstigde toelating van **onderzoekers** hebben ondertussen alle door de Onderzoekers Richtlijn (Richtlijn 2005/71/EG) gebonden lidstaten een regeling voor onderzoekers opgenomen in hun nationale wetgeving. Over het algemeen verlenen de lidstaten hen gunstiger voorwaarden dan aan andere categorieën immigranten (EC, 20.12.2011).

In alle bestudeerde lidstaten geldt de regel dat **onderzoeksinstellingen officieel erkend** zijn om onderzoekers uit derde landen te werk te mogen stellen (overeenkomstig art.5 Richtlijn 2005/71/EG)(EC, 20.12.2011).⁶⁷ Een **schriftelijke overeenkomst tussen de onderzoeksinstelling en onderzoeker**, die een welbepaald onderzoeksproject onderneemt, is noodzakelijk om aan deze laatste verblijfsrecht toe te kennen. In bijna alle landen neemt dit de vorm aan van een '**gastovereenkomst**' zoals beschreven in de richtlijn (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Polen, Cyprus, Slovenië), terwijl Portugal een arbeidsovereenkomst eist in plaats van de gastovereenkomst en Polen een combinatie van beiden. De onderzoeksinstellingen zijn ertoe verplicht (in art.6 Richtlijn 2005/71/EG) om voorafgaand aan de ondertekening van een overeenkomst het **onderzoeksproject goed te keuren** (controle van **duur, doel en benodigde financiële middelen**) en te **verifiëren** of de onderzoeker aan een aantal **voorwaarden** voldoet:

- a) Beschikt over de nodige **kwalificaties** (diploma's hogere studies);
- b) Beschikt maandelijks over **voldoende middelen** zonder een beroep te op het bijstandssysteem van de lidstaat;
- c) Beschikt over een **ziekteverzekeringsverzekering**.

Daarnaast hanteert een deel van de lidstaten (België, Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Polen, Cyprus, Slovenië) via een 'schriftelijke aansprakelijkheidsverklaring' de bijkomende vereiste dat de **ontvangende onderzoeksinstelling borg** staat voor de **kosten van elk illegaal verblijf en terugreis van een onderzoeker**, terwijl de overige bestudeerde lidstaten (Frankrijk, Portugal en Zweden) dat niet vereisen (EC, 20.12.2011, p.4). Dit is dan ook een optionele bepaling in de richtlijn (art. 7 Richtlijn 2005/71/EG).

Analisten merken op dat de richtlijn heeft geresulteerd in een fundamentele **verschuiving in de toelatingsbeslissing van immigratieautoriteiten naar onderzoeksinstellingen** (die zowel publieke als private entiteiten kunnen zijn), wat als

⁶⁷ "In de meeste lidstaten wordt de erkenning verleend door de ministeries van Onderwijs of Onderzoek of door instellingen die onder hun bevoegdheid vallen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is er maar zelden bij betrokken" (EC, 20.12.2011).

vrij innovatieve benadering kan gekenmerkt worden. Hierdoor is er een ontlasting van de immigratiediensten en een vereenvoudigde toelating voor onderzoekers, met volgens studies ook een positieve impact, gemeten in een significante verhoging (zowel in absolute als relatieve termen) in het aantal vergunningen afgeleverd voor onderzoeksdoeleinden (ICMPD, 2012, p. 3). Het is echter moeilijk te beoordelen of dit een reële groei is van het aantal onderzoekers die naar de EU komen, of een verschuiving van het ene immigratiekanaal (algemene verblijfsvergunningen voor werknemers) naar het andere (specifieke verblijfsvergunning voor onderzoekers).

5.3.2 De Blauwe Kaart voor hooggekwalificeerde werknemers

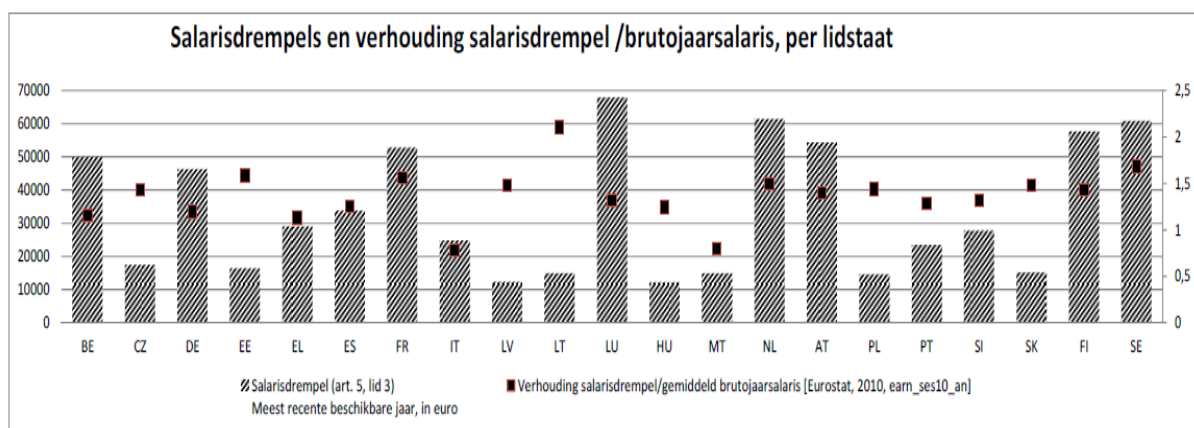
Een tweede groep werknemers waarvoor de EU een gefaciliteerde toelating creëerde, zijn **hooggekwalificeerden**. Alle lidstaten die gebonden zijn door de 'Blauwe Kaart Richtlijn' (Richtlijn 2009/50/EG) leveren verblijfsvergunningen af onder de titel '**EU Blauwe Kaart**' aan onderdanen uit derde landen die in hun land verblijven om er een hooggekwalificeerde baan te vervullen en die voldoen aan alle voorwaarden.

De meeste lidstaten hebben er niet voor gekozen het toegestane aantal hoogopgeleide migranten te beperken. Slechts een beperkt aantal lidstaten in de hele EU (waaronder Cyprus) hebben gebruik gemaakt van deze discretionaire bevoegdheid (zoals voorzien als optie in art.6 Richtlijn 2009/50/EG) om het **toegestaan aantal hoogopgeleide migranten vast te leggen**. Hierbij heeft **Cyprus** van de richtlijn de facto een dode letter gemaakt in eigen land, door het volume van toegestane Blauwe-Kaart-houders vast te leggen op nul (EC, 22.05.2014 (a), pp.2-3;5). De overige bestudeerde landen in deze studie hanteren voor zover bekend echter niet zulke limieten.

De volgende **voorwaarden** worden in de EU-lidstaten gesteld **voor de aflevering van Blauwe Kaarten** (EC, 22.05.2014 (a)), conform de gemeenschappelijke regels die de richtlijn verplicht oplegt om te hanteren voor de toekenning van Blauwe Kaarten (art. 5 Richtlijn 2009/50/EG):

- a) Alle gebonden lidstaten vereisen een geldige **arbeidsovereenkomst** of een **bindende jobaanbieding** voor een hooggekwalificeerde baan in de lidstaat, in de regel **voor minstens één jaar**. Ook voor Blauwe Kaarten geldt dus net als voor arbeidsmigranten in het algemeen dat de toelating vraag-gestuurd is (nl. op basis van de vraag naar arbeid) en niet aanbod-gestuurd (nl. op basis van het aanbod van arbeid uit het buitenland, zonder concrete job in vooruitzicht).
- b) Alle bestudeerde lidstaten hebben het **minimum te verdienen bruto jaarsalaris** in overeenstemming met de richtlijn vastgesteld, meestal op **anderhalve keer het gemiddelde bruto jaarsalaris in het gastland**. Zij doen dit echter op basis van

verschillende berekeningen op veelal nationale gegevens. De Commissie deelt hierover mee dat een vergelijking van de beschikbare salarisdrempels met gegevens over het gemiddelde bruto jaarsalaris afkomstig van Eurostat en de OESO, doet vermoeden dat in sommige lidstaten de drempel niet minimaal anderhalve keer het gemiddelde bruto jaarsalaris bedraagt (zie figuur 5 hieronder)(EC, 22.05.2014 (a)). Enkele lidstaten hebben gebruikgemaakt van de vrijheid om een **hogere drempel** hanteren. Door wezenlijke inkomensverschillen in de EU en diversiteit in de drempels, variëren de minimum te verdienen salarissen in de hele EU van rond de 10.000 EUR per jaar (vb. Letland, Litouwen, Hongarije) naar rond de 60.000 EUR per jaar (vb. Nederland, Luxemburg, Zweden). Enkele lidstaten (vb. Duitsland en Portugal) hebben de vrijblijvende mogelijkheid omgezet een **lagere salarisdrempel** (slechts 1,2 maal het nationaal gemiddelde bruto jaarsalaris) te hanteren voor **sectoren waarin specifieke behoefte bestaat aan arbeidskrachten** uit derde landen. Duitsland bijvoorbeeld heeft een speciale lijst van knelpuntberoepen vastgelegd voor Blauwe Kaart houders (nl. artsen en MINT-beroepen (mathematici, IT-specialisten, natuurwetenschappers en technologiespecialisten (d.i. ingenieurs)) waarvoor een lagere salarisdrempel geldt (37.128 EUR bruto jaarinkomen in plaats van 47.600 EUR). In Portugal zijn onder andere wetgevende vertegenwoordigers, managers, 'CEO's & senior officials' en bepaalde 'andere professionals' beroepen met een erkende nood aan buitenlandse arbeidskrachten en een lager looncriterium voor de Blauwe Kaart (18.220 EUR in plaats van 22.775 EUR).



Figuur 5. Salarisdrempels en verhouding salarisdrempel / bruto-jaarsalaris voor Europese Blauwe Kaart, per lidstaat. (Bron: Europese Commissie, 22.05.2014 (a), p.16)

Salarisdrempels voor Blauwe Kaarten (bedragen 2014)	
België	50.974 EUR bruto-jaarinkomen
Nederland	61.500 EUR bruto-jaarinkomen
Frankrijk	52.750 EUR bruto-jaarinkomen
Duitsland	47.600 EUR bruto jaarinkomen (37.128 EUR bruto jaarinkomen voor knelpuntberoepen)
Oostenrijk	55.976 EUR bruto-jaarinkomen
Zweden	550.800 SEK bruto-jaarinkomen (= 57.983 EUR/jaar) (<i>wisselkoers 31.12.2014</i>)
Portugal	22.775 EUR bruto-jaarinkomen (*bedrag 2013)
Polen	61.191 PLN bruto-jaarinkomen(= 15.300EUR/jaar) (*bedrag en wisselkoers 01.10.2012)
Cyprus	<i>Referentiebedrag niet gekend</i>
Slovenië	<i>Referentiebedrag niet gekend (bij benadering: 28.000 EUR bruto-jaarinkomen)</i>

Tabel 7. Salarisdrempels voor Europese Blauwe Kaart per lidstaat (bedragen 2014).

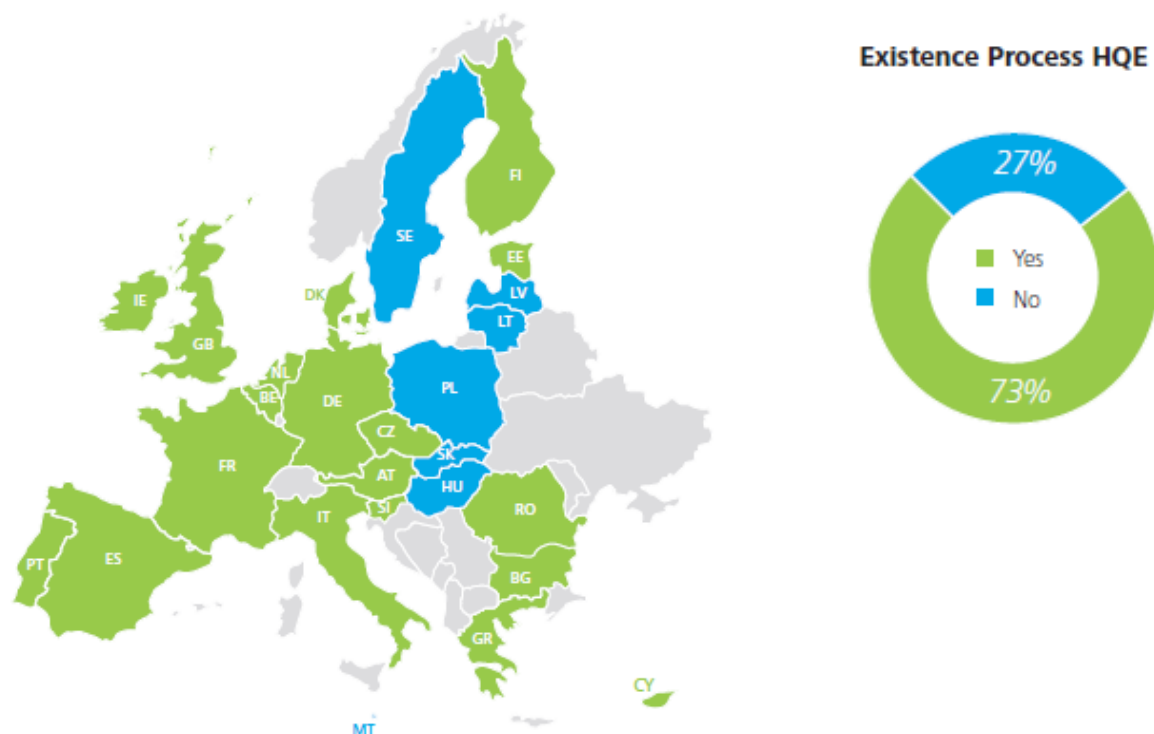
- c) Zoals de richtlijn oplegt, vereisen de lidstaten dat de aanvrager beschikt over een **ziekteverzekerings**.
- d) De lidstaten vereisen dat de aanvrager documenten voorlegt waaruit blijkt dat deze over de benodigde **hogere kwalificaties** beschikt. Hogere kwalificaties omvatten in alle bestudeerde landen (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië) een **getuigschrift van hoger onderwijs** (in de regel van minimum drie jaar). In enkele bestudeerde lidstaten (Frankrijk, Duitsland⁶⁸, Zweden, Portugal, Polen) volstaat ook een bewijs van een **minimum aantal jaar relevante beroepservaring** (meestal 5 jaar) als alternatieve hogere kwalificatie (EC, 22.05.2014 (a), p.6). In België is dit echter niet het geval.
- e) Een aantal landen (vb. België, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Cyprus) hebben de mogelijkheid in hun wetgeving opgenomen om een **arbeidsmarkttoets** uit te voeren (nagaan of de vacature niet kan vervuld worden door een arbeidskracht op de binnenlandse of Europese arbeidsmarkt)(art.8(2) Richtlijn 2009/50/EG). Omgekeerd vormen in overige bestudeerde lidstaten (vb. Nederland, Frankrijk, Duitsland, Portugal) Blauwe Kaarthouders net een categorie die **vrijgesteld zijn van een arbeidsmarkttest** (EC, 22.05.2014 (a), p. 8).

⁶⁸ De Duitse wetgeving voorziet in dit alternatief, maar dit wordt voor zover bekend nog niet toegepast als legitieme kwalificatie in de praktijk.

5.3.3. Alternatieve nationale regelingen voor hooggekwalficeerden

De meerderheid van de bestudeerde lidstaten (België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Cyprus) beschikt over een **parallele nationale regeling** voor vereenvoudigde toelating voor **hooggekwalficeerde migranten** (o.a. door versnelde procedures, vrijstellingen van criteria en arbeidsmarkttoetsen, etc.). Deze lidstaten begunstigen dus ook in een alternatieve nationale regeling (naast de Blauwe Kaart-regeling) de toelating van hooggekwalficeerde werknemers. Dit doen ze hetzij aan de hand van een apart beleid of aparte verblijfstatuten, hetzij door uitzonderingsregels, vrijstellingen en versoepelingen onder bredere toelatingsregels voor werknemers (EC, 22.05.2014 (a), p. 4). De bestudeerde lidstaten voorzien in allerhande **categorieën** gekwalficeerde en hooggekwalficeerde werknemers die vervolgens onderworpen worden aan **uitzonderingsprocedures**. Voor Slovenië zijn beleidsstrategieën omtrent het aantrekken van hooggekwalficeerden bekend, maar is er onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden over eventuele alternatieve nationale statuten of uitzonderingsregels voor hooggekwalficeerden (naast de EU-statuten 'Onderzoeker' en 'Blauwe Kaart') om hierover te rapporteren.

Er zijn echter ook enkele lidstaten zoals Zweden en Polen die met uitzondering van de Blauwe Kaart en een regeling voor onderzoekers **noch een beleid noch specifieke maatregelen** in voege hebben **ten aanzien van hooggekwalficeerde arbeidskrachten**." (Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 87-88).



Figuur 6. Aanwezigheid van specifiek verblijfsregime voor hoog-gekwalficeerden in EU-lidstaten. (Bron: Deloitte, 2013, p. 4)

Case box: Geen selectief beleid voor arbeidsmigratie in Zweden

"There is no specific scheme for highly-skilled workers in Sweden. General rules for employees apply." – (EU, Immigration Portal, 25.09.2012)

"Whereas there seems to be a tendency within the EU to apply selective policies on labour immigration from third countries, focusing on the attraction of highly qualified or qualified persons by implementing, for example, points-based systems, quotas for different groups, or systems based on the qualification of applicants or on analyses of labour market needs, the Swedish system does not foresee any quantitative or qualitative limits to the immigration of workers. The general approach is that labour immigration should be driven by the recruitment needs of employers – irrespective of whether they need highly qualified, qualified, low-skilled or unskilled workers." (Parusel, 2013, pp.7-8). Zo is er in Zweden geen uitzondering op de werkgevers-geleide 'arbeidsmarkttest' voor hooggekwalificeerden (EMN, 2013 (b), p. 2).

*"In addition to being demand-driven, the new system embraces a NON-SECTORAL APPROACH to labour migration. In Sweden, we recognise that we **need foreign workers, with all kinds of skills and in many different sectors, not only the "highly qualified" sectors.** In the new system, the same procedural rules and conditions for entering and staying in Sweden apply to all migrants, regardless of skills."* (Migrationsverket, 2009, p. 15)

Lidstaten onderscheiden zich echter van elkaar in de **criteria die gesteld worden om kwalificatie als hooggekwalificeerde te beoordelen**. Bepaalden lidstaten gaan daarbij voornamelijk af op diploma's, andere op het salaris dat de immigrant zal verdienen of voordien verdiende en een aantal lidstaten werken met een puntensysteem (beoordeling van verschillende componenten als salaris, opleidingsniveau, leeftijd, band met de lidstaat, etc.) (Adam & Devillard, 2009, p. 85-86). De **kwalificatie** van de **hooggekwalificeerden** onder **nationale regelingen** gebeurt in de meeste landen voornamelijk aan de hand van **loon-, diploma-, en/of ervaringscriteria**:

- a) Om als hooggekwalificeerde erkend te worden, vereisen de lidstaten (vb. België, Nederland, Frankrijk (slechts voor enkele), Oostenrijk, Cyprus) een **salaris** dat beduidend hoger ligt dan nationale gemiddelde lonen. Deze loonvereisten kunnen aanzienlijk verschillen binnen de Unie.
- b) **Diplomavereisten** hebben bijna uitsluitend betrekking op hogere diploma's (bachelor, master, doctoraat, of hoger diploma in andere erkende hogere onderwijsinstelling)(vb. België, Nederland⁶⁹, Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Cyprus)

⁶⁹ Nederland stelt geen diploma-eis voor de kennismigrant-regeling (hoog inkomen volstaat), maar wel voor de hoogopgeleiden-regeling (Master of Doctoraat, maar geen inkomenseis)

- c) In tegenstelling tot België aanvaarden sommige lidstaten **werkervaring** wél als indicator bij de kwalificatie van hooggeschoolden onder het nationaal systeem (vb. Oostenrijk, Duitsland, Cyprus)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p. 88)

Zoals reeds beschreven in §5.1 hanteren Nederland (voor zelfstandigen & hoogopgeleiden voor een oriëntatiejaar-vergunning) en Oostenrijk (voor beroepsgekwalficeerden in schaarse beroepen, medium- tot hooggekwalficeerden, en afgestudeerden aan nationale universiteiten), een **puntensysteem** ter kwalificatie van de hooggekwalficeerde werknemers. Deze krijgen een score toegekend op basis van hun beroepskwalificaties, leeftijd, talenkennis, opleidingsniveau, werkervaring, etc. Dit systeem biedt meer ruimte dan louter een kwalificatie op basis van een hoger diploma en/of loondrempel. Er wordt een minimumgrens voor de punten gehanteerd om in aanmerking te komen als uitzonderingscategorie. Afhankelijk van de gequoteerde categorieën, kan zo ook de mogelijkheid gecreëerd worden om lager geschoolde werknemers met specifieke relevante werkervaring een begunstigde toelating te verlenen (wat in België nog niet echt het geval is)(Antoons & Van Der Elst, 2014, p.90). Volgens analisten zou dit staten toelaten beter in te spelen op de vraag- en aanbod-mechanismen van de arbeidsmarkt, door niet enkel arbeidskrachtttekorten op te vullen, maar waardevolle arbeidskrachten ook aan te trekken die de economie vooruit helpen (Antoons & Van Der Elst, 2014, p.90). Een voorbeeld van het puntensysteem dat Oostenrijk hanteert voor 'zeer gekwalficeerde werknemers' wordt hieronder ter illustratie meegegeven (tabel 8).

Case box: Voorbeeld van puntensysteem: 'Very Highly Qualified' in Oostenrijk

Derdelanders met een zeer hoog niveau van kwalificaties komen in aanmerking voor een 6-maand visum om een job te zoeken, als ze een minimum van 70 punten behalen op de volgende criteria.

Eligibility criteria for very highly qualified persons	Points
Special qualifications and skills	Maximum of allowable points: 40
Graduation from an institution of higher education, minimum duration of programme: four years	20
- in the subjects mathematics, informatics, natural sciences or technology (MINT subjects)	30
- Post-doctoral qualification (habilitation) or PhD	40
Gross salary of previous year earned in a senior management position with a company listed on the stock exchange or a company for which the Austrian foreign trade office in charge issued a positive report about its activities or business segment:	
- €50,000 to 60,000	20
- €60,000 to 70,000	25
- More than €70,000	30
Research and innovation activities (Patent applications, publications)	20
Awards (recognised prizes)	20
Work experience (adequately reflecting applicant's qualification or senior management position)	Maximum of allowable points: 20
Work experience (per year)	2
Six months of work experience in Austria	10
Language skills	Maximum of allowable points: 10
German or English language skills for the elementary use of the language on a basic level – (A1 level)	5
German or English language skills for the intensified elementary use of the language – (A2 level)	10
Age	Maximum of allowable points: 20
Up to 35 years of age	20
Up to 40 years of age	15
up to 45 years of age	10
Studies in Austria	Maximum of allowable points: 10
Second part of diploma programme (Diplomstudium) or half of the required total ECTS points	5
Completed diploma programme (Diplomstudium) or Bachelor's and Master's degree programme	10
Sum total of maximum allowable points:	100
Required minimum:	70

Tabel 8. Voorbeeld Puntensysteem 'Zeer Hooggekwalificeerde werknemers' in Oostenrijk.
(Bron: Federal Ministry of the Interior Austria (BM.I), 2014 (b), Website Migrationgov.at)

5.3.4 Europese statuten (Blauwe Kaart, Onderzoekers) versus nationale regelingen voor hooggekwalificeerden

Door zulke **diversiteit in regels** ontstaat er in de lidstaat vaak een complex systeem waarbij bepaalde beroepen (zoals onderzoeker) of categorieën (zoals hoogopgeleiden) onder meerdere regelingen vallen. Zo valt men als onderzoeker soms in de ene en soms in de andere uitzonderingscategorie, of kan men kiezen van welk regime men gebruik maakt (zie regels in België in Deel I §5.3, of bijvoorbeeld Nederland⁷⁰).

Omdat tal van lidstaten er een nationaal beleid op nahouden onder andere criteria, blijkt het gebruik van de Blauwe Kaart als migratiekanaal zeer sterk te verschillen onder de lidstaten. In België zijn procedures tot gelijkaardige verblijfsstatuten ('hooggeschoolden' en 'kaderleden') eenvoudiger (vb. lager looncriterium) dan de Blauwe Kaartcriteria. Hetzelfde blijkt in onder andere Nederland (vb. lager looncriterium & geen diplomavereisten), Oostenrijk (vb. lager looncriterium) en Portugal (vb. geen looncriterium). In Zweden, waar er geen apart beleid of faciliteringsmaatregelen zijn voor hooggekwalificeerden (buiten de Blauwe Kaart), is het arbeidsmigratiesysteem in het algemeen meer open dan de Blauwe Kaartregeling. Een gevolg hiervan is een beperkt gebruik van de Blauwe Kaart in deze (en andere) lidstaten. In België werden er in 2013 bijvoorbeeld amper 5 Blauwe Kaarten afgeleverd, gelijkaardig aan de zeer lage cijfers voor Nederland, Oostenrijk, Portugal, Zweden, Polen en Slovenië (waarbij het jaarlijks aantal in ieder van deze landen op Oostenrijk na, amper een tien- of twintigtal overstijgt)(volgens beschikbare cijfers uit Eurostat)(EC, 22.05.2014 (a), p. 15).

In Duitsland daarentegen is het omgekeerde zichtbaar en zijn de toelatingscriteria voor een Blauwe Kaart wel degelijk gunstiger dan parallelle nationale systemen. De verlaagde bruto salarisdrempel van 47.600 EUR per jaar naar slechts 37.128 EUR bruto jaarinkomen voor een reeks beroepen waarvoor er een erkend tekort is op de Duitse arbeidsmarkt (natuurwetenschappers, mathematici, ingenieurs en communicatie-technologie-experts) speelt daarbij een belangrijke rol (EMN, 14.01.2014, p. 12). Duitsland wordt daarom gekenmerkt als land waar de Blauwe Kaart uitzonderlijk succes heeft (op zichzelf goed voor 70 % van alle afgeleverde Blauwe Kaarten in 2012, al moet genuanceerd worden dat bijna drie kwart van de afgeleverde Blauwe Kaarten in Duitsland geen nieuwe arbeidsmigraties (eerste binnenkomst) betreffen maar overstappen van het ene statuut op het andere)(EC, 22.05.2014 (a), p.3). De Europese Commissie stelde in mei 2014 vast dat het leeuwendeel van de afgeleverde Blauwe Kaarten slechts in een

⁷⁰ Nederland heeft bijvoorbeeld maar liefst drie regimes voor onderzoekers, nl. onder kennismigrantregeling (vb. als er naast onderzoek ook groot aandeel onderwijsactiviteiten in de functie zit), onder onderzoekersrichtlijn-regeling (vb. als er een gastovereenkomst is), of als gewone arbeidsmigrant met werkvergunning (vb. stagiair-onderzoekers, postdoctoraal onderzoek, onderzoek op tijdelijk contract op aanbevelen van de Koninklijke Academie voor wetenschappen).

beperkt aantal lidstaten werd afgeleverd (met het overgrote aandeel in Duitsland, gevolgd door Luxemburg, Frankrijk en Spanje – die met z'n vieren instonden voor maar liefst 91% van alle afgeleverde Blauwe Kaarten in 2012).

De **nationale stelsels om hoogopgeleide migranten aan te trekken, concurreren** dus in vele lidstaten **met de Europese Blauwe Kaart**, en concurreren onderling (EC, 22.05.2014 (a), p. 11).

Overzicht: criteria voor toelating van buitenlandse werknemers

Gehanteerde nationale selectiesystemen voor werknemers uit derde landen										
Systeem/Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Arbeidsmarkttest (prioriteit voor werknemers op binnenlandse en Europese arbeidsmarkt)	X	X	X	(O)	X	X	X	X	X	X
Quota (numerieke limieten voor aantal toe te kennen vergunningen)		(*)		(*)	(*)		(*)		(O)	(*)
'Shortage List' (facilitering toelating buitenlandse werknemers in sectoren met erkende arbeidsnood)			X	X	X			X		(O)
Puntensysteem (vereiste minimumscore op basis van quoteren van opleidingsniveau, werkervaring, leeftijd, etc.)		X			X					
Aparte regelingen of uitzonderingscategorieën op basis van kwalificatie a.h.v. opleidingsniveau, functie & verloning (*uitgezonderd Europese systemen, nl. Blauwe Kaart en Onderzoekers)	X	X	X	X	X		X		X	

Tabel 9. Gehanteerde nationale selectiemechanismen voor toelating werknemers uit derde landen.

(Legende: X= maatregel wordt toegepast, (*) = maatregel is vastgelegd in wetgeving maar wordt niet of nauwelijks toegepast (o) er werd onvoldoende publiek beschikbare informatie gevonden om accuraat over arbeidsmarkttesten, quota, 'shortage lists', puntensystemen en/of aparte reguleringen voor hooggekwalificeerde werknemers te rapporteren)

Arbeidsvraag-gestuurd versus Arbeidsaanbod-gestuurde systemen										
Systeem/Lidstaat	BE	NL	FR	DE	AT	SE	PT	PL	CY	SI
Arbeidsvraag-gestuurd (buitenlandse werknemer vereist een arbeidscontract vooraleer toelating te verwerven)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Arbeidsaanbod-gestuurd: 'Verblijfsvergunning voor hooggekwalificeerde werkzoekende '		X		X	X					
Arbeidsaanbod-gestuurd: 'Verblijfsvergunning om een job te zoeken/ zelfstandige beroeps-activiteit of onderneming te starten voor derdelanders afgestudeerd in lidstaat '		X	X	X	X	X		X		

Tabel 10. *Arbeidsvraag-gestuurd versus Arbeidsaanbod-gestuurde systemen voor toelating werknemers uit derde landen.*

(Legende: X= maatregel wordt toegepast)

Tussentijdse bevindingen: toelating van arbeidsmigranten in Europese lidstaten

Analisten zien een tendens in arbeidsmigratiebeleid, met name een evolutie weg van de puur restrictieve benaderingen sinds de jaren '70 (de bekende 'migratiestops'). De meeste lidstaten nemen hoe langer hoe meer **selectieve maatregelen** om bepaalde 'gewenste' types arbeidsmigranten aan te wenden om de productiviteit en groei van Europese economieën te stimuleren. Men tracht tegemoet te komen aan de huidige arbeidskracht-, expertise-, innovatie- en investeringsnoden, en de nood om de sociale welvaart te financieren, door een bijkomend aanbod van actieve bevolking aan te trekken die bijdraagt aan de sociale zekerheid, pensioenen, etc. (Boswell & Geddes, 2011, p. 79). Deze selectiviteit vertaalt zich in **doorgedreven differentiatie**, met name een ruime variatie aan regels, specifiek gericht op een groeiend aantal aparte categorieën arbeidsmigranten. De wildgroei aan nationale beleidsmaatregelen en regelgeving in het domein van tewerkstelling van buitenlanders is tekenend voor de **nationale controle die lidstaten nastreven over de instroom van derdelanders die werk als verblijfsdoeleinde hebben**. Daar de Europese Unie nog geen geharmoniseerd overkoepelend kader voor arbeidsmigratie van derdelanders heeft kunnen ontwikkelen, hebben de lidstaten alle tools in handen om deze controle uit te oefenen.

Zo goed als alle bestudeerde lidstaten hebben net als België beleid en maatregelen ontwikkeld ter **facilitering van de toelating van hooggekwalificeerde arbeidskrachten**. In de bestudeerde lidstaten worden steeds meer categorieën vrijgesteld van arbeidsmarkt-beschermende maatregelen (zoals arbeidsmarkttesten of quota) die in het kader van migratie-stops van de jaren '70 waren ontwikkeld.

Hoewel het **vraag-gestuurd, werkgevers-geleid toelatingssysteem** (nl. dat een derdelander enkel naar de EU kan migreren voor tewerkstelling als hij of zij effectief een arbeidscontract of minstens een jobaanbieding heeft) nog algemeen de regel is, is er recent een nieuwe beleidstendens in de omgekeerde richting in opmars. Zogenaamde **'jobseeker's permits' voor hooggekwalificeerden** signaleren een verschuiving weg van vraag-gestuurd, werkgevers-geleid systeem, in de richting van **hooggekwalificeerd aanbod-gestuurd systeem**. Dit gaat overigens verder dan de op Europees niveau ontwikkelde Blauwe Kaart, die nog steeds een arbeidscontract vereist. Nederland, Duitsland en Oostenrijk bijvoorbeeld zijn landen die zulke hybride systemen en aanbod-gestuurde toelating mogelijk maken voor hooggekwalificeerden, die ze onderscheiden op basis van een puntensysteem (in het geval van Nederland en Oostenrijk) of strikte diplomacriteria (Duitsland). België, de referentiebasis in deze studie, is echter voorlopig nog niet meegegaan in deze tendens en vereist van iedere arbeidsmigrant dat deze over een jobaanbieding of arbeidscontract beschikt. Dat hooggekwalificeerden soms naar de EU kunnen verhuizen zonder zelfs een job op zak te hebben, staat in schril **contrast** met de **arbeidsmarkt-beschermende maatregelen voor laaggekwalificeerde jobs** (quota, arbeidsmarkttesten, ...), die soms zelfs zo ver gaan om voor iedere individuele aanvraag effectief te onderzoeken of er geen alternatieve kandidaat kan gevonden worden op de binnenlandse arbeidsmarkt. Ook dit illustreert wederom de **groeïende differentiatie in het toelatingsbeleid** binnen de lidstaten zelf, met een groeiende kloof tussen de behandeling van migranten die volgens beleidsmakers van economisch belang zijn, tegenover migranten die in de publieke opinie nog steeds als een bedreiging voor de eigen werkgelegenheid worden gezien (Adam & Devillard, 2009, p.14).

In een samenvattende vergelijking kunnen de volgende **voornaamste gelijkenissen** worden getrokken tussen het Belgische toelatingssysteem voor arbeidsmigratie en dat van de andere bestudeerde lidstaten:

- Toelating van buitenlandse werknemers is in België steeds **vraag-gestuurd en werkgevers-geleid**, met name iedere kandidaat werknemer dient eerst over een bindende jobaanbieding of arbeidscontract te beschikken alvorens de procedure kan worden opgestart. Zonder een job is de toelating van een derdelander met werk als verblijfsdoeleinde niet mogelijk. Dit is ook nog steeds de algemene regel in alle overige bestudeerde lidstaten.
- België stelt net als de meerderheid van de andere lidstaten concrete eisen met betrekking tot **gelijke arbeidsvoorwaarden** (minimumlonen etc.), om enerzijds de nationale arbeidsmarkt te beschermen tegen oneerlijke concurrentie, en anderzijds de buitenlandse werknemer te beschermen tegen uitbuiting.

- België heeft net als de meerderheid van de overige lidstaten een gamma aan **uitzonderingsmaatregelen en aparte statuten ontwikkeld om de toelating van hooggekwalificeerde arbeidskrachten en werknemers in zeer specifieke beroepen te faciliteren**, inclusief de door de EU opgelegde statuten van 'onderzoeker in het kader van een gastovereenkomst' en de 'Blauwe Kaart voor hooggekwalificeerde werknemers' overeenkomstig de criteria die de desbetreffende richtlijnen daarvoor opleggen. Net als in verschillende andere lidstaten vormt het bestaan van alternatieve, meer gunstige regelingen voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten, een verklaring voor het gebrekkige succes van de Europese Blauwe Kaart in dit land.
- Regels voor de **toelating van derdelanders die de uitoefening van een zelfstandig beroep als verblijfsdoeleinde nastreven**, zijn in België gelijkaardig aan de andere lidstaten. Net als in andere landen, gaan de autoriteiten na of de geplande zelfstandige beroepsactiviteit of onderneming een **nationaal (economisch) belang** dient, en of de **haalbaarheid en winstgevendheid** van het project gegarandeerd is (o.a. op basis van beoordeling van het ondernemingsplan). Verder is het steeds vereist dat de zelfstandige over de nodige kwalificaties en **licenties** beschikt, dat zijn beroepsactiviteit of onderneming **conform alle relevante nationale regelgeving** verloopt en dat deze **voldoende en stabiele inkomsten** oplevert om in het eigen levensonderhoud te voorzien zonder sociale bijstand.

Aan de andere zijde kunnen ook de **belangrijkste verschillen** tussen het Belgische systeem en de andere bestudeerde lidstaten hier op een rijtje gezet worden:

- België kent **geen afwijking van het vraag-gestuurd karakter van het toelatingssysteem**, zoals een **tijdelijke verblijfsvergunning voor hooggekwalificeerden om een job te zoeken** in de gastlidstaat (vb. beschikbaar in Nederland, Duitsland en Oostenrijk) of een **tijdelijk verlengd verblijfsrecht voor buitenlandse studenten** die afstudeerden in het land (vb. beschikbaar in Nederland, Frankrijk, Oostenrijk, Duitsland, Zweden en Polen).
- In België worden de in dit hoofdstuk overlopen **algemene arbeidsmarkt-beschermerende of selecterende mechanismen zoals quota** (vb. Portugal, Slovenië), **knelpuntberoepenlijsten** (vb. Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Polen) of **puntensystemen** (vb. Oostenrijk, Nederland) **niet gehanteerd**, maar gebeurt selectie voornamelijk door toelating in de praktijk enkel open te stellen voor (hoog)gekwalificeerde uitzonderingscategorieën die als dusdanig erkend worden op basis van voornamelijk diploma- en salariscriteria.

- België heeft voor zover bekend **geen aparte, begunstigde regeling voor uitzonderlijke investeerders** die significante investeringen in België ondernemen. Zulke regelingen werden daarentegen wel gerapporteerd voor Nederland, Oostenrijk, Portugal en Cyprus.

Uit de vergelijking in dit hoofdstuk blijkt duidelijk dat Zweden met voorsprong het meest open regime heeft voor arbeidsmigratie, met een soepel arbeidsmarktonderzoek zonder overheidsinmenging, de afwezigheid van quota of puntensysteem en de mogelijkheid voor werkgevers om buitenlanders over alle kwalificatieniveaus heen te rekruteren. De OESO erkent de Zweedse benadering dan ook als 'het meest open arbeidsmigratiesysteem onder alle OESO landen'. Een inschatting van welke landen meer dan gemiddeld gesloten zijn voor arbeidsmigratie is moeilijker en vergt een uitgebreider inzicht in de specifieke werking en gedetailleerde criteria van de beschreven mechanismen. Wat betreft selectiviteit, kan men echter wel Oostenrijk en Nederland onderscheiden als voorbeeldcases waarin een rigide selectie plaatsvindt in de toelating van arbeidsmigranten, onder andere aan de hand van gedetailleerde puntensystemen. Er is echter inzake arbeidsmigratie-toelatingsbeleid op eerste zicht moeilijk een verband te detecteren tussen de gevonden beleidstendensen in de landen en het aandeel van arbeidsmigratie in hun instroom (zie figuur 2 in inleidend hoofdstuk). Hierover uitspraken doen vergt echter verder onderzoek met een adequaat meetmodel voor beleidsrestrictiviteit, en accurate data over de instroom van arbeidsmigranten. In Zweden bijvoorbeeld, het meest open land, is het aandeel afgeleverde vergunningen voor buitenlandse werknemers relatief beperkt, in verhouding tot andere verblijfsdoeleinden en in verhouding tot andere landen. Volgens Eurostat-cijfers blijken Cyprus, Polen en daarna Slovenië koploper in het aandeel verblijfsvergunningen afgeleverd voor tewerkstellingsdoeleinden, in verhouding tot andere verblijfsredenen. De Poolse case, waarbij de toelating van tijdelijke werknemers uit vijf naburige landen onder sterk vereenvoudigde procedure kan verlopen, illustreert dat uitzonderingen voor bepaalde nationaliteiten (die ook door andere landen in bvb. bilaterale akkoorden worden vastgelegd) een zeer relevant element kunnen zijn om de opportuniteitsstructuur voor arbeidsmigratie naar een lidstaat te bepalen. De arbeidsmigratie in Cyprus is eveneens voornamelijk van tijdelijke aard.

6. Toelatingsvoorwaarden voor studiemigratie

In de context van de evolutie van Europese landen naar overwegend **kennis-economieën**, is het faciliteren van de toelating van internationale studenten en stagiairs uit derde landen, een universele trend onder de EU-lidstaten. Zoals besproken in Deel II, hoofdstuk 6, werd op supranationaal niveau een EU richtlijn aangenomen om de toelatingsvoorwaarden van derdelanders voor verblijf in het kader van studies, scholierenuitwisseling, onbezoldigde stage, en vrijwilligerswerk te reguleren (Richtlijn 2004/114/EC). De bespreking van de toepassing van deze richtlijn, zal zich **beperken tot enkel studenten in hogere studies** (voorwaarden voor het bekomen van een verblijfsstatuut als student). Deze focus kan gemotiveerd worden door het feit dat studenten naar volume veruit de belangrijkste migratiestroom van deze vier categorieën uitmaakt⁷¹ en omdat de richtlijn enkel bindend is wat betreft de bepalingen over verblijfsrecht als student, terwijl het voor de overige drie categorieën niet bindend is⁷² (art.3, Richtlijn 2004/114). Het overlopen van alle verschillende nationale regimes voor verblijf van ook scholieren, vrijwilligers en stagiairs zou ons te ver leiden. Bovendien is de uitwisseling van scholieren en het verblijf van stagiairs of vrijwilligers in de regel beperkt tot maximum een jaar, waardoor het per definitie een zeer tijdelijke migratie betreft. De nadruk in deze studie ligt daarentegen vooral op langdurig tot permanente verblijf.

Toelating van studenten voor hogere studies in de EU, is een domein waarin de regelgeving van lidstaten al tot op redelijk niveau geharmoniseerd is (in tegenstelling tot arbeidsmigratie en gezinshereniging). De richtlijn legt immers gemeenschappelijke **voorwaarden** vast voor het bekomen van een verblijfsvergunning voor studenten uit derde landen, met name **toelating tot een onderwijsinstelling** (art. 7 (1a) Richtlijn 2004/114/EC), voldoende **financiële middelen** (art 7(1b) Richtlijn 2004/114/EC) en een vereiste **ziekteverzekerings** (art 6 1(c) Richtlijn 2004/114/EC). Bijkomende voorwaarden die niet verplicht zijn door de richtlijn hebben onder andere betrekking op **talenkennis** of **huisvesting**.

- a) In alle bestudeerde lidstaten is net als in België de toekenning van een verblijfsvergunning voor studieredenen afhankelijk van de **toelating tot of**

⁷¹ "In 2009 zijn meer dan 200 000 onderdanen van derde landen de EU binnengekomen voor de doelstelling van deze richtlijn. [...] Gemiddeld is de grote meerderheid van de verblijfstitels die in de lidstaten in toepassing van de richtlijn worden afgegeven, voor studenten bestemd." (EC, 28.09.2011 (b), p.10).

⁷² "Deze richtlijn geldt voor onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren. De lidstaten mogen ook besluiten deze richtlijn te laten gelden voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten." (art.3, Richtlijn 2004/114).

inschrijving aan een officieel erkende hogere onderwijsinstelling. Sommige landen vragen ook expliciet een bewijs van betaling van het door de instelling gevraagde inschrijvingsgeld, maar deze vereiste kan ook in andere lidstaten de facto toegepast zijn via de vereiste bevestiging dat de aanvrager zich bij een onderwijsinstelling heeft ingeschreven (EC, 28.09.2011 (b)).

- b) Zoals opgelegd door de richtlijn vereisen alle lidstaten dat de student over **voldoende financiële middelen** beschikt om zijn studies en verblijf in de lidstaat te financieren. De richtlijn verplicht de lidstaten ook om bekend te maken welk maandelijks minimumbedrag een student uit een derde land moet kunnen aantonen. Vastgelegde bedragen variëren sterk onder de lidstaten (van rond de 200 EUR in Polen en Slovenië, naar rond de 800 EUR in Zweden, Nederland of Cyprus) (EC, 28.09.2011 (b))(EMN, 14.07.2013). Gezien de beperkte middelen waarover studenten doorgaans beschikken, liggen de limieten echter beduidend lager dan voor andere immigratiecategorieën. De meeste lidstaten laten verschillende mogelijkheden om het voldoen aan deze financiële vereiste te bewijzen, waaronder: saldo op bankrekening, uittreksels inkomen van ouders, borgregeling van derde personen, storting op een geblokkeerde rekening, beurzen, etc.

Benaderende bedragen voldoende financiële middelen voor buitenlandse student (zonder personen ten laste)	
België	614 EUR/maand (*bedrag 2014)
Nederland	832 EUR/maand (*bedrag 2014)
Frankrijk	615 EUR/maand (*bedrag 2014)
Duitsland	8.000 EUR/jaar (*bedrag 2014) (= gemiddeld 666 EUR/maand)
Oostenrijk	Jonger dan 24 jaar: 481.75 EUR/maand 24jaar of ouder: 872.31 EUR/maand (* bedragen 2015)
Zweden	SEK 8.010/maand (=856 EUR/ maand) (*bedrag 2015) (wisselkoers 31.12.2014)
Portugal	<i>Referentiebedrag niet gekend</i>
Polen	Circa 130 à 200 EUR/maand (*bedrag 2013)
Cyprus	800 EUR/maand (*bedrag 2013)
Slovenië	270 EUR/maand (*bedrag 2014)

Tabel 11. Benaderende bedragen voldoende financiële middelen voor buitenlandse studenten (zonder personen ten laste), per lidstaat.

- c) Lidstaten vereisen tevens dat de buitenlandse student over een **ziekteverzekerings** beschikt als criterium voor verblijfsrecht (vb. Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Frankrijk, Portugal, Polen, Cyprus, Slovenië). Dit is in overeenstemming met de verplichting vastgelegd in de richtlijn. België vereist geen

ziektezorgverzekering, wat als gebrekkige omzetting van de richtlijn kan worden beschouwd (EC, 28.09.2011(b)). De Belgische wet vermeldt echter wel onder de bepalingen over financiële middelen, dat deze voldoende moeten zijn om ook ziektekosten te dekken.

- d) Bewijs van **adequate huisvesting** wordt in een minderheid van de lidstaten als specifieke voorwaarde gesteld om een verblijfsvergunning als student te verkrijgen (vb. Duitsland, Oostenrijk, Portugal, Polen). In België is dat niet het geval.
- e) De enige vorm van integratie-gerelateerde voorwaarde die opduikt onder studiemigratie, is **kennis van de onderwijstaal** (doorgaans de nationale officiële taal(en) of het Engels). De richtlijn staat de lidstaten toe een bewijs te vragen dat de aanvrager voldoende kennis heeft van de taal van het studieprogramma (art. 7(1c) Richtlijn 2004/114/EC). Enkele landen stellen dit dan ook als vereiste, hetzij door talenkennis aan te tonen voor toelating tot de onderwijsinstelling (vb. Nederland, Frankrijk, Oostenrijk) hetzij door een taaltest/-interview af te leggen of taalcertificaat voor te leggen (vb. Duitsland, Polen in bepaalde gevallen)(EC, 28.09.2011(b)). In België vormt verificatie van talenkennis voor zover bekend echter geen aspect van de toelatingsprocedure voor buitenlandse studenten.

Geen enkele bestudeerde lidstaat hanteert maatregelen met als doel om deze immigratiestroom te beperken (geen quota, puntensystemen, etc.). De enige criteria die gesteld worden zijn erop gericht te garanderen dat hogere studies wel degelijk het voornaamste verblijfsdoel zijn, en dat de student in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien.

Met betrekking tot de **verblijfsduur** van studenten uit derde landen, is het interessant om op te merken dat steeds meer lidstaten sinds kort studenten de mogelijkheid bieden om **na afstuderen voor een beperkte periode in de lidstaat te verblijven om een job te zoeken** (vb. Nederland (12 maanden), Frankrijk (12 maanden), Duitsland (18 maanden), Oostenrijk (6 maanden), Zweden (6 maanden), Polen (12 maanden)). Dit is niet voorzien in de Studentenrichtlijn van 2004, maar is wel opgenomen in een **Commissievoorstel tot herschikking van de richtlijnen voor onderzoekers en studenten, in één richtlijn** (die ook op bijvoorbeeld au pairs van toepassing zou zijn). Naast een tijdelijk verlengd verblijfsrecht voor het zoeken van een job (tot 12 maanden) na afstuderen, zou deze nieuwe richtlijn ook meer rechten voor deeltijds werk van studenten en een betere EU-mobiliteit nastreven (EC, 25.03.2013). Het toelaten van een beperkt verblijfsrecht voor het zoeken van een job na afstuderen (of na beëindiging van onderzoeksproject in het andere geval), faciliteert de retentie van hooggekwalficeerde derdelanders die kunnen bij dragen aan de nationale en Europese economie (Adam & Devillard, 2009, p.14).

Tussentijdse bevindingen: toelating van buitenlandse studenten in Europese lidstaten

Lidstaten zetten eensgezind in op gefaciliteerde toelating van buitenlandse studenten tot hogere of gespecialiseerde studies in hun land, met het oog op het creëren van een extra aan potentieel hooggekwalificeerde arbeidskrachten van buitenaf. Verder is ook de **retentie van deze hooggekwalificeerde potentiële arbeidskrachten in toenemende mate een aandachtspunt** van steeds meer lidstaten. In België bestaat de mogelijkheid van een tijdelijk verlengd verblijfsrecht voor buitenlandse studenten om na hun studies in België een job te zoeken of zelfstandige beroepsactiviteit of onderneming op te starten, echter vooralsnog niet.

Wat betreft **toelatingscriteria**, is er voor deze categorie immigranten een **wezenlijke harmonisatie**, in navolging van de Richtlijn 2004/114/EC en de hierin vastgelegde criteria zoals toegelaten zijn of ingeschreven zijn aan een hogere onderwijsinstelling, het beschikken over minimum bestaansmiddelen en een ziekteverzekeringsverzekering. Criteria die de richtlijn aan de lidstaten vrij laat om al dan niet op te leggen, zoals integratievereisten of het vooraf reeds betalen van inschrijvingsgelden, worden door sommige lidstaten wel, en door anderen - zoals België - niet vereist.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. Opzet van het onderzoek

Immigriestromen van onderdanen van derde landen ('derdelanders') naar de Europese Unie worden gekenmerkt door **verscheidenheid** tussen de EU-lidstaten, zowel in het **aantal** immigranten (volume van de instroom) als in de officiële **verblijfsdoeleinden** gereflecteerd in verblijfstatuten (compositie van de instroom). Deze variatie in volume en voornaamste verblijfsdoeleinden kan door een veelheid aan factoren bepaald worden, zoals bijvoorbeeld de aantrekkelijkheid van de economie of het onderwijssysteem van de ontvangende lidstaat, of het bestaan van uitgebreide sociale en familiale netwerken tussen een lidstaat en bepaald land van herkomst. In dit complex samenspel van factoren die een opportuniteitsstructuur en migratieprocessen determineren, kan ook het toelatingsbeleid van het bestemmingsland – nl. de voorwaarden die moeten vervuld worden om als derdelander een verblijfsvergunning te bekomen – een wezenlijke rol spelen. Immers, ongeacht de werkelijke reden van vertrek uit een land van herkomst en aantrekking tot een welbepaald land in de EU, kunnen **overheden van ontvangende landen** door **toelatingsbeleid** een **intermediërende rol** spelen in een migratieproces, door **barrières of opportuniteiten te creëren**.

Dit rapport heeft als centrale doelstelling het bieden van inzicht in de manier waarop EU-lidstaten de instroom van derdelanders trachten te beheren door toelatingsbeleid.

Vanuit dit perspectief had dit onderzoek als opzet een **overzicht** te bieden van de **toelatingscriteria** voor een aantal categorieën derdelanders – met name voor verblijfstatuten met betrekking tot gezinshereniging, tewerkstelling, zelfstandige beroepsactiviteiten en studies – in **België**, en deze te **vergelijken** met **andere EU-lidstaten**. De variatie in het gebruik van verschillende migratiekanalen tussen lidstaten (nl. een verschillende compositie van instroom, met sommige landen die voornamelijk arbeidsmigratie ervaren, terwijl in andere landen het overwicht bij gezinshereniging ligt) doet immers vermoeden dat er significante verschillen bestaan in toelatingscriteria die EU-lidstaten hanteren. De in dit rapport geboden vergelijking van het toelatingsbeleid, kan een leidraad zijn om een deel van het antwoord te bieden op de vraag waarom lidstaten zo verschillen in het aandeel gezinshereniging, arbeidsmigratie of studiemigratie in hun instroom, al dient men steeds te erkennen dat het toelatingsbeleid slechts één aspect is van de vele mogelijke factoren die migratiestromen determineren. Als bijkomende dimensie werd ook het **Europees regelgevend kader** voor toelating van derdelanders gepresenteerd, aangezien dit bepaalde toelatingsrechten van derdelanders

garandeert en de bewegingsruimte van nationale overheden beperkt om de instroom in hun lidstaat te beheren.

Het in kaart brengen van achterliggende factoren van migratiestromen maakt deel uit van **migratiemonitoring**, dat een centraal werkpakket vormt van het Steunpunt Inburgering en Integratie waarvan dit onderzoek uitgaat. Kennis van wijzigende volumes en composities van migratiestromen, en de factoren die deze beïnvloeden, is cruciaal opdat het **integratiebeleid zich steeds kan aanpassen aan wie instroomt** (het doelpubliek), door tegemoet te komen aan specifieke integratienoden die samengaan met diverse profielen

Vanuit deze doelstellingen stonden drie **hoofonderzoeksvragen** centraal, waarop telkens in een afzonderlijk rapportdeel is ingegaan:

- *Welke voornaamste toelatingscriteria gelden er actueel in België voor derdelanders onder de migratiecategorieën 'gezinshereniging', 'arbeidsmigratie' en 'studiemigratie'?*
- *Welk overkoepelend EU-rechtskader voor toelatingsbeleid van derdelanders is op dit moment van kracht en welke voornaamste criteria zijn hierin vastgelegd?*
- *Hoe verhouden de huidige toelatingsregels in België zich tot andere EU-landen? Wat zijn de belangrijkste verschillen en gelijkenissen?*

Deze laatste vraag werd vertaald in concrete sub-vragen die in onderstaande kader worden samengevat en in het rapport werden beantwoord op basis van casestudies van een selectie andere lidstaten, met name **Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Polen, Cyprus en Slovenië**.

a) ALGEMENE TOELATINGSCRITERIA VOOR DERDELANDERS

- Welke **algemene voorwaarden** - over verschillende categorieën heen - zijn courant in het toelatingsbeleid van de bestudeerde lidstaten?

b) TOELATING VOOR GEZINSHERENIGING

- Hoe verschillen landen wat betreft **familieleden die in aanmerking komen**?
- Hoe verschillen landen wat betreft de **minimumverblijfsperiode van de sponsor**, alvorens deze een familielid mag overbrengen?
- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** en **(ziektezorg-) verzekeringsvereisten**?
- Welke landen stellen **pre-vertrek integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen hanteren een **quotasysteem** voor gezinshereniging?

c) TOELATING VOOR ARBEIDSMIGRATIE

Werknemers

- Welke landen hanteren een **vraag- en werkgever-gestuurd systeem** (verblijf verbonden aan een specifieke job) en welke landen hanteren een **aanbod-gestuurd systeem** (op basis van arbeidskrachtaanbod in plaats van jobaanbieding)?
- Welke landen hebben een **quotasysteem, arbeidsmarkttest, knelpuntberoepenlijst of puntensysteem** om de instroom van buitenlandse werknemers af te stemmen op de noden van de binnenlandse arbeidsmarkt?
- Welke landen stellen vereisten om de **arbeidsvoorwaarden van werknemers** te garanderen en markt te beschermen tegen oneerlijke concurrentie van arbeidskrachten uit derde landen?

Zelfstandige beroepsuitoefenaars

- Welke landen vereisen dat de beroepsactiviteit, het ondernemingsproject of de investering **nationale economische belangen** dient?
- Welke landen vereisen bewijsstukken (vb. beschikbare fondsen, businessplannen, etc.) om de **haalbaarheid/winstgevendheid** van de zelfstandige beroepsactiviteit of onderneming in te schatten?

Begunstigde categorieën

- Voor welke categorieën 'economische migranten' worden **aparte (begunstigde) toelatingsregimes** gehanteerd? (vb. Hooggekwalificeerden, Onderzoekers, etc.)

d) TOELATING VOOR STUDIEMIGRATIE

- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** of **(ziektezorg)verzekeringsvereisten**?
- Welke landen stellen **pre-vertrek integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen voorzien in de mogelijkheid voor studenten om **na hun studies tijdelijk in het land te blijven om een job te zoeken of onderneming op te starten**?

e) VOORWAARDEN VOOR PERMANENT VERBLIJF OF VESTIGING?

- (Hoe) Verschillen landen wat betreft de **minimum termijn reeds wettig verbleven** in het land?
- Welke landen stellen **integratievereisten** en in welke vorm?
- Welke landen stellen **financiële vereisten, huisvestingvereisten** of **(ziektezorg)verzekeringsvereisten**?

2. Toelatingscriteria in België in vergelijking met andere EU-lidstaten, binnen een overkoepelend Europees regulerend kader

In dit deel van de conclusie worden de voornaamste bevindingen van deze studie samengebracht. In onderstaande paragrafen over achtereenvolgens **gezinshereniging, arbeidsmigratie, studiemigratie en permanent verblijf** van derdelanders, wordt telkens het overkoepelende **EU-rechtskader** en hierin vastgelegde toelatingscriteria beschreven, gevolgd door een overzicht van de **voornaamste criteria in België**, in **vergelijking** met de bestudeerde **andere lidstaten**.

2.1 Gezinshereniging

Europees regulerend kader

Inzake familiemigratie heeft de EU twee richtlijnen aangenomen om gemeenschappelijke standaarden te creëren voor gezinshereniging. De **Richtlijn Gezinshereniging** (Richtlijn 2003/86/EG) heeft betrekking op de toelating van derdelanders die derdelanders in de lidstaat vervoegen, terwijl de **Richtlijn Vrij Verkeer van Unieburgers en hun familie** (Richtlijn 2004/38/EG) betrekking heeft op familieleden van mobiele Unieburgers, die in een andere lidstaat verblijven dan die waarvan ze burger zijn. Gezinshereniging met niet-mobiele burgers van de gastlidstaat, wordt niet op Europees niveau geregeld en is volledig een nationale bevoegdheid. De eerst van de twee richtlijnen, namelijk de **Gezinsherenigingsrichtlijn**, bepaalt dat iedere derdelander met een verblijfsvergunning die nog minstens één jaar geldig is, en met een 'redelijk vooruitzicht' op permanent verblijf, in aanmerking komt om zich te laten vervoegen door familie (d.i. als 'sponsor' oftewel 'gezinshereniger' optreden). Daarnaast legt de richtlijn op **welke familieleden** verplicht in aanmerking moeten genomen worden als familiemigrant - echtgenoten en minderjarige kinderen of stiefkinderen - en laat de richtlijn aan lidstaten ook de vrijheid om bijkomende familieleden te erkennen voor gezinshereniging (wettelijk geregistreerde partners of ongehuwde partners in een duurzame relatie; afhankelijke ouders en schoonouders; afhankelijke ongehuwde meerderjarige kinderen; kinderen van de als familielid erkende partner). De lidstaten zijn ook vrij om al dan niet een **minimumleeftijd** (tot max. 21 jaar) op te leggen aan de sponsor of diens echtgenoot, of om van de sponsor te eisen dat hij of zij eerst een **minimum termijn** (niet langer dan 2 jaar) wettig in de lidstaat verblijft alvorens gezinshereniging kan worden aangevraagd. De richtlijn legt zelf geen specifieke **voorwaarden** op waaraan de sponsors of familiemigranten moeten voldoen, maar laat de lidstaten de vrijheid om welbepaalde voorwaarden op leggen, met name het aantonen van adequate huisvesting, het beschikken over een ziekteverzekeringsverzekering, het beschikken over voldoende en stabiele financiële middelen, of het naleven van integratiemaatregelen. De **Richtlijn Vrij**

Verkeer van Unieburgers en hun familieleden is meer voorschrijvend in de gemeenschappelijke regels voor de toelating van familieleden van mobiele Unieburgers, en laat beduidend minder ruimte voor lidstaten om beperkende toelatingscriteria te hanteren. Voor mobiele Unieburgers wordt de **toelating van een bredere familiekring gegarandeerd**, namelijk niet enkel echtgenoten en minderjarige kinderen of stiefkinderen, maar ook wettelijk geregistreerde partners, meerderjarige afhankelijke kinderen, en afhankelijke ouders of schoonouders. Als discretionaire bevoegdheid kunnen lidstaten nog ruimer gaan en ook ongeregistreerde partners in een duurzame relatie of andere familieleden in omstandigheden van financiële of fysieke afhankelijkheid erkennen voor gezinshereniging. Indien de sponsor economisch actief is (als werknemer of zelfstandige) mag deze zonder verdere **criteria** familieleden overbrengen. Als de sponsor economisch inactief of student is, moet deze een ziektezorgverzekering en voldoende bestaansmiddelen voor het gezin kunnen voorleggen, al mag er in dit laatste geval geen strikte inkomensdrempel gelden. De richtlijn stelt familieleden van mobiele Unieburgers vrij van vereisten als adequate huisvesting of pre-vertrek integratievoorwaarden.

Aangezien de Richtlijn Vrij Verkeer van Unieburgers weinig marge laat voor nationale variatie in de regels, beperkt onderstaande **vergelijking** van het **toelatingsbeleid voor gezinshereniging** zich enkel tot gezinshereniging **tussen derdelanders onderling**. Gezinshereniging met niet-mobiele burgers van de gastlidstaat zelf, is in de meerderheid van de lidstaten tot op zeker niveau gelijk aan dit regime voor gezinshereniging met derdelanders, al gelden doorgaans wel vrijstellingen van bepaalde criteria of de erkenning van een meer uitgebreide kring familieleden.

Gelijkenissen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- a) Het **recht op gezinshereniging** wordt in België en de andere bestudeerde lidstaten toegekend aan zowel **derdelanders met een permanente verblijfsvergunning**, als diegenen met een **tijdelijke verblijfsvergunning** (inclusief buitenlandse studenten).
- b) Aan de sponsor van gezinshereniging wordt in België een **minimum inkomensgrens** en andere materiële vereisten opgelegd, zoals **adequate huisvesting** of een **ziektezorgverzekering** die het hele gezin dekt. Deze criteria zijn optionele bepalingen in richtlijn en worden door een groot aantal lidstaten gehanteerd.
- c) In België wordt net als in alle andere bestudeerde lidstaten met uitzondering van Oostenrijk, **geen quotasysteem** gehanteerd voor gezinshereniging. Oostenrijk is de enige bestudeerde lidstaat die een jaarlijks vastgelegde limiet voor het aantal af te leveren verblijfsvergunningen aan familieleden van derdelanders hanteert.

Verschillen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- d) Met betrekking tot welke familieleden ontvankelijk zijn voor toelating, heeft België de **erkende familiekring deels uitgebreid voorbij het kerngezin** (echtgenoten en minderjarige kinderen), door gezinshereniging ook toe te kennen aan afhankelijke, zorgbehoevende meerderjarige kinderen met een handicap en ongehuwde partners in een duurzame relatie. Hiermee hanteert België een ruimer concept van 'familie' dan landen als Frankrijk, Oostenrijk, Polen en Cyprus die zich beperken tot het kerngezin, maar een minder ruime opvatting dan Portugal, Zweden en Slovenië die ook afhankelijke ouders (en eventueel andere afhankelijke familieleden) van de sponsor toelaten.
- e) Inzake **leeftijdsbeperking voor echtgenoten en partners** gaat België voor het door de richtlijn toegestane maximum, namelijk pas vanaf 21 jaar (wel teruggebracht naar 18 jaar voor bepaalde groepen). De grens van 21 jaar is gelijk aan slechts drie andere bestudeerde lidstaten - Nederland, Oostenrijk en Cyprus - en strenger dan de overige lidstaten die de grens hetzij op de meerderjarigheidsgrens vastleggen (18 jaar), hetzij geen minimumleeftijd voor echtgenoten of partners hanteren.
- f) België hanteert een **minimumverblijfst termijn** van 12 maanden, in het geval dat sponsors een onbeperkt verblijfsrecht hebben, gelijkaardig aan de regel in Nederland en Slovenië. Dit is korter dan de termijnen in Frankrijk, Polen, Cyprus of Duitsland (in specifieke gevallen). Anderzijds verschilt het met landen die geen wachttermijnen hanteren, zoals Zweden (en Oostenrijk, al kan het quotasysteem daar voor de facto wachttermijnen zorgen).
- g) België sluit aan bij de meerderheid van de EU-lidstaten (incl. Zweden, Portugal, Polen, Slovenië en Cyprus in deze studie), die **geen pre-vertrek integratievoorwaarden** (in de vorm van inburgeringsexamens, taaltesten of taalcertificaten) hanteren. Hiermee gaat België in tegen Nederland (met inburgeringsexamen), Frankrijk (met taal- en maatschappijkennis-interview en verplichte cursus, maar geen resultaatsverbintenis), Duitsland (met taalcertificaat), en Oostenrijk (met taalcertificaat). Dit kwalificeert echter niet als uitzonderlijk, aangezien in de hele EU slechts een zestal lidstaten actueel zulke pre-vertrek integratievoorwaarden toepassen. Hoewel beleidsmakers voorstellen voor pre-vertrek integratievereisten trachten te legitimeren door verwijzing naar deze lidstaten en dit voor te stellen als de praktijk in 'steeds meer lidstaten' (Bonjour, 2014), is het alles behalve een breed gedragen maatregel (zie kader hieronder).

Samengevat blijkt België wat gezinshereniging (tussen derdelanders) betreft, zich te onderscheiden van landen die over de hele lijn minder criteria hanteren en een uitgebreidere kring aan familieleden aanvaarden - zoals Zweden, Slovenië of Portugal - maar ook van landen die meer of meer beperkende criteria hanteren en een beperktere familiekring erkennen - zoals Nederland, Oostenrijk, Duitsland, Cyprus, Polen of Frankrijk.

Over pre-vertrek integratievoorwaarden

Pre-vertrek integratievoorwaarden zijn het afgelopen decennium onderwerp geworden van uitvoerige debatten onder beleidsmakers en onder stakeholders, alsook het onderwerp van talrijke projecten (vb. PROSING, INTEC), studies en publicaties in de onderzoekswereld (vb. Groenendijk 2011; Goodman, 2011; Bonjour 2014). Goodman spreekt van '**horizontal mimicking among member states**', waarbij het Nederlandse pre-vertrek integratiebeleid als 'model' heeft gediend dat andere lidstaten heeft 'geïnspireerd' (Goodman, 2011, pp. 250-252). Pre-vertrek integratiecriteria zijn een illustratief voorbeeld van de gespannen bevoegdheidsverdeling tussen nationale overheden en het Europese beleidsniveau inzake toelatingsbeleid van derdelanders, met nationale overheden die hierover duidelijk controle willen behouden om een eigen beleidsagenda te implementeren, maar daarin wezenlijk beperkt zijn door gemeenschappelijke Europese regels. De uiteenlopende standpunten over pre-vertrek integratiemaatregelen onder de lidstaten, geven duidelijk aan dat er divergentie is in de beleidskoersen die lidstaten willen varen in het toelatingsbeleid voor gezinshereniging.

Strikte integratievoorwaarden (bindende examens waarop men een bepaald resultaat moet behalen of het verplicht voorleggen van certificaten van kennis) zijn volgens sommige analisten echter **niet conform** het desbetreffende art. 7(2) van de **Gezinsherenigingsrichtlijn** (Groenendijk; Boswell & Geddes). Dat artikel kwam er overigens maar onder druk van een select groepje lidstaten, met name Nederland, Duitsland en Oostenrijk (Goodman, 2011, pp. 235- 242). De **Europese Commissie** is dan ook **gekant tegen bindende pre-vertrek taal- of integratieresultaatscriteria**. Het doel moet steeds zijn om 'integratie te stimuleren' en 'gezinshereniging te bevorderen'. Een integratietoets mag geen belemmering vormen en mag niet neerkomen op een prestatieverplichting die de mogelijkheid tot gezinshereniging feitelijk beperkt (EC, 03.04.2014, p. 3, 16). De Commissie stelt dat integratiemaatregelen geen absolute voorwaarde mogen zijn waarvan het recht op gezinshereniging afhangt (EC, 03.04.2014, p. 3, 15).

Men kan hieruit concluderen dat de huidige wetgeving van Nederland, Duitsland en Oostenrijk in de **schemerzone** ligt **van de EU-regelgeving** (in Frankrijk is er enkel een engagementsverbintenis). Indien deze testen een obstakel vormen voor gezinshereniging (vb. door de toegankelijkheid van de cursussen en tests, of de organisatie ervan (testmateriaal, examengelden, etc.)) en indien deze testen een ander doel dienen dan integratie, vallen ze niet binnen de bewegingsruimte die de EU toelaat. Dat soms bepaalde (Westerse) nationaliteiten zijn vrijgesteld van integratievoorwaarden, en dat zulke voorwaarden in de regel niet van toepassing zijn op andere categorieën migranten zoals arbeidsmigranten en studenten, geeft aan dat integratievoorwaarden voornamelijk gehanteerd worden als mechanisme om immigratie te beheren (Goodman, 2011, p. 240). Indien het bevorderen van het integratie-potentieel in werkelijkheid de primaire doelstelling van zulke maatregelen is, is het moeilijk te verdedigen waarom andere categorieën immigranten die baat zouden hebben bij een basiskennis van de taal (zoals buitenlandse

Immers, integratie- en taaltesten in het land van herkomst vereisten in vele gevallen een inzet van middelen, tijd en motivatie om de taal en kennis van het maatschappelijk systeem te verwerven terwijl men nog in het buitenland verblijft. Het is daarbij niet ondenkbaar dat dit soort maatregelen een **variërend effect** hebben **naargelang het profiel en de afkomst van een persoon**, en bepaalde groepen discrimineren. Het zullen voornamelijk meer kwetsbare personen zijn (vb. ouderen, lager geschoolden, analfabeten) of inwoners in landen of regio's waar de nodige voorzieningen (vb. taalinstututen, examencentra, kwalitatieve algemene onderwijssystemen) afwezig of moeilijk toegankelijk zijn, die dit als reële drempel ervaren, terwijl zij nochtans een gelijk recht hebben op gezinshereniging (Groenendijk 2007). *"As with the notion of 'skill' in labour migration, there may be cultural biases in integration measures."*(Boswell & Geddes, 2011, p. 120).

Dit intermezzo illustreert dat indien België verblijfsrecht aan inburgering of integratie zou willen koppelen, dit juridische complicaties en legitimiteitsproblemen zou oproepen. Bovendien zou de complexe bevoegdheidsverdeling in België, waarbij integratiebeleid een deelstatelijke bevoegdheid is, en verblijfsregulering een federale materie, een bijkomende probleem vormen bij zulke maatregelen (Somers, 2011, p. 673).

2.2 Arbeidsmigratie

Europees regulerend kader

Tot nog toe is er op **Europees niveau geen algemeen overkoepelend kader** aangenomen voor de toelating van derdelanders met het oog op tewerkstelling of zelfstandige beroepsactiviteiten in EU-lidstaten. In afwezigheid van een omvattende EU-regelgeving voor arbeidsmigratie, ontstonden er echter wel gemeenschappelijke regels voor bepaalde subgroepen arbeidsmigranten. Vier richtlijnen introduceren EU-brede regels voor vier subgroepen: de **Onderzoekers Richtlijn** (Richtlijn 2005/71/EG); de **Hooggekwalificeerden ('Blauwe Kaart') Richtlijn** (Richtlijn 2009/50/EG); de **Seizoensarbeid Richtlijn** (Richtlijn 2014/36/EU) en de **Intra-Onderneming Overplaatsing Richtlijn** (Richtlijn 2014/66/EU). Voor elk van deze categorieën schrijft de desbetreffende richtlijn **toelatingsvoorwaarden** voor. Om een Blauwe Kaart te bekomen moet bijvoorbeeld een arbeidscontract van minstens één jaar en met een jaarsalaris van minstens 1,5 maal het gemiddelde bruto jaarsalaris in de gastlidstaat worden voorgelegd. Ook moet de aanvrager over een ziekteverzekeringsbeschikking en hogere beroepskwalificaties (universitair diploma of minstens vijf jaar werkervaring) kunnen voorleggen. Om als onderzoeker toegelaten te worden is dan weer een gastovereenkomst nodig tussen een onderzoeker en onderzoeksinstituut, waarin voorwaarden staan met betrekking tot het onderzoeksproject, en de bestaansmiddelen, ziekteverzekering en arbeidsvoorwaarden van de onderzoeker.

Op basis van het Verdrag van Lissabon zijn **lidstaten** echter **altijd vrij om het aantal toegelaten derdelanders met het oog op verblijf om werkredenen zelf te bepalen**. In tegenstelling tot gezinshereniging, waarbij lidstaten de immigratie moeten goedkeuren als aan alle voorwaarden is voldaan, kunnen lidstaten buitenlandse werknemers of zelfstandige beroepsbeoefenaars dus weigeren omdat er geen nood aan is of omdat er reeds voldoende zijn ingestroomd (vb. vastgelegde jaarlijkse limieten). Op EU-niveau is in een resolutie van de Raad van 20 juni 1994 ook het '**beginsel van communautaire preferentie**' aangenomen. Volgens dit principe overwegen lidstaten aanvragen van buitenlandse werknemers uit derde landen enkel als vacatures in de lidstaat niet ingevuld kunnen worden met nationale of Europese arbeidskrachten, of niet-EU-arbeidskrachten die reeds in de lidstaat zijn en deel uitmaken van de arbeidsmarkt. De parallelle resolutie van de Raad van 30 november 1994 over zelfstandige beroepsuitoefenaars legt dan weer vast dat derdelanders met zelfstandige beroepsuitoefening als verblijfsreden een **toegevoegde waarde** moeten bieden **voor de economie van het gastland**.

Gelijkenissen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- a) Toelating van buitenlandse werknemers is in België **vraag-gestuurd en werkgevers-geleid**, met name iedere kandidaat-werknemer dient eerst over een **bindende jobaanbieding of arbeidscontract** te beschikken. Zonder een job is de toelating van een derdelander met werk als verblijfsdoeleinde niet mogelijk. Dit is ook nog steeds de algemene regel in alle overige bestudeerde lidstaten. Het beschikken over een concrete job in het gastland, impliceert onrechtstreeks dat ook dit type immigranten over **voldoende bestaansmiddelen** zal beschikken om in het eigen levensonderhoud te voorzien.
- b) België stelt net als de meerderheid van de andere lidstaten concrete eisen met betrekking tot de **conformiteit van de tewerkstelling aan alle nationale arbeidsregelgeving** en omtrent **gelijke arbeidsvoorwaarden** (minimumlonen etc.), om enerzijds de nationale arbeidsmarkt te beschermen tegen oneerlijke concurrentie, en anderzijds de buitenlandse werknemer te beschermen tegen uitbuiting.
- c) België heeft net als de meerderheid van de overige lidstaten een gamma aan **uitzonderingsmaatregelen en aparte statuten** ontwikkeld om de toelating van **hooggekwalificeerde arbeidskrachten en werknemers in specifieke beroepen** te **faciliteren**, inclusief de door de EU opgelegde statuten van 'onderzoeker' en de 'Blauwe Kaart voor hooggekwalificeerde werknemers' overeenkomstig de criteria die de desbetreffende richtlijnen daarvoor opleggen. Om als hooggekwalificeerde erkend te worden (onder nationaal toelatingsregime of Europees statuut) gelden **loon-, diploma- of functiecriteria**. Begunstigde categorieën zoals hooggekwalificeerden zijn in België net als in vele andere lidstaten vrijgesteld van arbeidsmarkt-

beschermende criteria zoals een arbeidsmarkttest of het nationaliteitscriterium (of elders bijvoorbeeld quotasystemen).

- d) Net als in de meeste andere landen, is het voor toelating van derdelanders die de uitoefening van een zelfstandig beroep nastreven, een essentiële vereiste dat dit beroep of de beoogde onderneming een **nationaal economisch belang dient** in het gastland (door investering, technologie-transfer, jobcreatie, etc.).
- e) Voor de toelating van derdelanders als zelfstandige beroepsbeoefenaars, gaan de autoriteiten na of de **haalbaarheid en winstgevendheid** van de beroepsactiviteit of het ondernemingsproject gegarandeerd is (o.a. op basis van een beoordeling van het ondernemingsplan) en of de zelfstandige over de **nodige kwalificaties en licenties** beschikt. Verder moet zijn of haar beroepsactiviteit of onderneming **conform alle relevante nationale regelgeving** verlopen en moet deze **voldoende en stabiele inkomsten** opleveren om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Ook voor zelfstandige beroepsuitoefening geldt een systeem van uitzonderingscategorieën.

Verschillen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- f) België kent **geen** afwijking van het vraag-gestuurd karakter van het toelatingssysteem zoals bijvoorbeeld een **tijdelijke verblijfsvergunning voor hooggekwalficeerden om een job te zoeken** in de gastlidstaat (vb. beschikbaar in Nederland, Duitsland en Oostenrijk) of een **tijdelijk verlengd verblijfsrecht voor buitenlandse studenten die afstudeerden in het land** (vb. beschikbaar in Nederland, Frankrijk, Oostenrijk, Duitsland, Zweden en Polen). België blijft dus achter inzake het creëren van mogelijkheden voor hooggekwalficeerden om naar België te komen of hier tijdelijk verlengd te blijven om een job te zoeken. Terwijl bepaalde landen evolueren naar hybride systemen, is het **systeem in België nog volledig vraag-gestuurd, in die zin dat een arbeidsmigrant altijd eerst over een jobaanbieding moet beschikken** alvorens een aanvraag tot verblijf kan worden opgestart.
- g) In België worden algemene **arbeidsmarkt-beschermende of selecterende mechanismen zoals quota** (vb. Portugal, Slovenië) **knelpuntberoepenlijsten** (vb. Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Polen) **of puntensystemen** (vb. Oostenrijk, Nederland) **niet gehanteerd**, maar gebeurt selectie voornamelijk door toelating in de praktijk enkel open te stellen voor (hoog)gekwalficeerde uitzonderingscategorieën die als dusdanig erkend worden op basis van voornamelijk diploma-, salaris-, en functiecriteria. De arbeidsmarkttest die België officieel hanteert maar in de realiteit niet wordt toegepast, wordt in landen als Frankrijk en Nederland wel degelijk diepgaand ondernomen. Puntensysteem als instrument voor selectie zoals in Oostenrijk, wordt evenmin toegepast in ons land. In België berust de toelating voor buitenlandse werknemers vooral op het vormen van een uitzondering op de algemene regels.

- h) België heeft voor zover bekend **geen aparte, begunstigde regeling voor investeerders** die significante investeringen in België ondernemen. Zulke regelingen werden daarentegen wel gerapporteerd voor Nederland, Oostenrijk, Portugal en Cyprus.

2.3 Studiemi­gratie

Europees regulerend kader

De toelating van studenten uit derde landen valt onder de **Richtlijn voor Studenten, Scholieren, Stagiairs en Vrijwilligers** (Richtlijn 2004/114/EG). Deze legt een aantal **voorwaarden** voor toelating van buitenlandse studenten op: de student moet zijn toegelaten tot of reeds ingeschreven in een hogere onderwijsinstelling, moet beschikken over een ziekte­verzeker­ing en over voldoende financiële middelen om zichzelf te onderhouden en om de studiekosten en kosten van terugreis te dekken. Daarnaast laat de richtlijn de mogelijkheid aan de lidstaten om vereisten te stellen met betrekking tot het bewijzen van voldoende kennis van de taal van de beoogde opleiding en het eventueel vooraf betalen van de inschrijvings­gelden.

Gelijkenissen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- a) Lidstaten zetten eensgezind in op gefaciliteerde toelating van buitenlandse studenten tot hogere studies in hun land. Toelatingscriteria voor studenten zijn in navolging van diegene die de richtlijn vastlegt (het **toegelaten** of **ingeschreven** zijn aan een **hogere onderwijsinstelling**; het beschikken over minimum **bestaansmiddelen** en beschikken over een **ziek­te­verzeker­ing**).

Verschillen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- b) België **past de optionele criteria** die de richtlijn toelaat - het vragen om een bewijs van talenkennis of voorafbetaling van het inschrijvings­geld - **niet toe**, in tegenstelling tot sommige andere landen.
- c) Hoewel retentie van buitenlandse studenten afgestudeerd aan universiteiten in de gastlidstaat in toenemende mate een aandachtspunt van steeds meer lidstaten is, bestaat in België vooralsnog **geen mogelijkheid van een tijdelijk verlengd verblijfsrecht voor buitenlandse studenten** om na hun studies in België een job te zoeken of een zelfstandige beroepsactiviteit of onderneming op te starten.

2.4 Permanent verblijfsrecht

Europees regulerend kader

De Richtlijn Langdurig Ingezetenen (2003/109/EG) introduceerde een EU-brede status van permanent verblijfsrecht voor derdelanders. Deze betekent evenwel niet dat nationale regimes vervangen werden. De **status langdurige ingezetene** bestaat naast nationale permanente vergunningen. Voor de toekenning van de status langdurig ingezetene stelt de richtlijn de volgende **voorwaarden**: de derdelander moet aantonen minstens vijf jaar onafgebroken en wettig te hebben verbleven in de lidstaat, moet vaste en regelmatige inkomsten kunnen bewijzen die voldoende zijn om zichzelf en het gezin te onderhouden, en moet een ziekteverzekeringsverzekering kunnen voorleggen. Verder laat de richtlijnen aan de lidstaten de vrijheid om van de aanvrager te eisen dat deze voldoet aan integratievoorwaarden of documentatie kan leveren van adequate huisvesting.

Gelijkenissen tussen België en andere lidstaten

- a) Voor het bekomen van een permanente verblijfsvergunning is een **minimum termijn van wettig verblijf in het land** de belangrijkste voorwaarde (zowel voor nationale vergunningen als de status langdurig ingezetene). Behoudens enkele uitzonderingscategorieën in enkele landen, is het ook in andere lidstaten de algemene regel dat men eerst een periode onder een tijdelijke verblijfsvergunning in het land verblijft, alvorens men aanspraak kan maken op permanente verblijfsvergunningen.
- b) Criteria voor permanente vergunningen in België en de andere landen hebben in de eerste plaats betrekking op **financiële middelen** en een **ziekteverzekeringsverzekering**.

Verschillen in toelatingsbeleid tussen België en andere lidstaten

- c) De **afwezigheid van huisvestingvereisten en integratievoorwaarden** (zoals certificaten van talenkennis, slagen op inburgeringsexamens of bewijzen dat een integratie en/of taal cursus werd afgelegd) **voor het bekomen van permanent verblijfsrecht** in België zijn verschilpunten in vergelijking met andere lidstaten. Van de bestudeerde landen stellen Nederland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Cyprus taal- en/of integratievereisten voor de toekenning van permanent verblijfsrecht.

2.5. Toelatingsbeleid als 'mixed bag'

De bevindingen van deze studie stroken met de algemene opvattingen over lidstaten. Zonder dat we hier een uitspraak willen doen over openheid of geslotenheid (wat zoals gesteld in het methodologisch hoofdstuk een afgewogen en onderbouwd beoordelingscriterium vereist), is het inderdaad zo dat landen als Cyprus, Nederland en Oostenrijk over de verschillende categorieën heen de meeste criteria stellen voor toelating. Zweden en Portugal hebben in het algemeen minder of minder strikte toelatingscriteria. De lijkigheid van dit rapport illustreert echter meteen dat een algemene uni-dimensionele inschatting van een land als 'open' of 'gesloten' voor 'immigratie van derdelanders' niet in het minst op zijn plaats is. Een land kan tegelijkertijd meer barrières opwerpen voor de ene categorie (vb. gezinshereniging) én meer faciliteiten creëren voor een andere categorie (vb. hooggekwalificeerden), of kan binnen éénzelfde categorie andere nationale accenten leggen (zoals Frankrijk die gezinshereniging niet openstelt voor ongehuwde partners, Nederland die als eerste en op meest strikte wijze een criterium van pre-vertrek inburgering invoerde, etc.). Dit maakt van het toelatingsbeleid een 'mixed bag' (De Haas & Natter, 2014, p. 4), waardoor men niet eenvoudigweg een land naar voren kan schuiven waarmee België het meest gelijkend of verschillend is.

3. Algemene trends in het toelatingsbeleid voor derdelanders in Europa

3.1 Institutionele beperking van beleidsvrijheid van de lidstaten inzake toelatingsbeleid

De huidige bevoegdheidsverdeling over het toelatingsbeleid voor derdelanders tussen de nationale overheden en de EU leidt tot allerhande **institutionele beperkingen voor de beleidsvrijheid van nationale beleidsmakers** (Vanheule, 27.10.2014). Hoewel een omvattend EU-systeem voor toelating van derdelanders vooralsnog ontbreekt, **dwingen** deze **richtlijnen** wel **bepaalde gemeenschappelijke criteria af van de lidstaten**, zoals bijvoorbeeld het recht op gezinshereniging voor het kerngezin van een derdelander, of de toelating van buitenlandse studenten, onderzoekers en hooggekwalificeerden, onder vastgelegde toelatingscriteria. Politieke beloftes zoals de reductie van gezinsmigratie bijvoorbeeld kunnen daarom moeilijk gerealiseerd worden omdat nationale beleidsmakers hierin een beperkte bevoegdheid en bewegingsruimte hebben. Deze regels zijn intussen deels ingekapseld in Europese wetgevende kaders.

3.2 Versnippering & Differentiatie in regelgeving

Eén van de voornaamste waarnemingen uit dit onderzoek is dat regelgeving met betrekking tot de toelating van derdelanders in EU-lidstaten **complex en gedifferentieerd** is. Deze differentiatie situeert zich op verschillende niveaus: zowel binnen een bepaalde lidstaat tussen verschillende categorieën immigranten, als binnen de EU tussen de verschillende lidstaten.

Op het niveau van **één enkel land**, is er een **wezenlijke versnippering van toelatingsregels** voor derdelanders waar te nemen. De opsplitsing in regelgeving gaat een stuk verder dan enkel een onderscheid te creëren naar verblijfsredenen. De toelatingsregels voor gezinshereniging bijvoorbeeld, zijn verschillend naargelang de nationaliteit van de persoon waarbij het familielid zich wil voegen of naar het verwantschap daarmee, met bovendien tal van uitzonderingscategorieën (vb. bepaalde herkomstlanden, of als de sponsor een specifiek verblijfsstatuut heeft). Zeker wat betreft derdelanders met werk als verblijfsdoeleinde is het moeilijk doorheen de versnippering in de regelgeving nog een overzicht te bewaren. Alleen al de beroepscategorieën waarvoor aparte criteria gelden (vb. lijst van uitzonderingscategorieën voor Arbeidskaart B in België), is illustratief voor de differentiatie in de regels. Dergelijke differentiatie is ten dele ingevoerd omdat overheden **derdelanders naargelang hun officiële verblijfsdoeleinde anders conceptualiseren en overeenkomstig andere garanties vereisen**. Arbeidsmarkttesten, quota, puntensystemen en gelijke arbeidsvoorwaarden worden bijvoorbeeld door bepaalde landen noodzakelijk geacht om te voorkomen dat een buitenlandse werknemer een bedreiging vormt voor de binnenlandse arbeidsmarkt. Wanneer het gezinshereniging betreft, is men echter voornamelijk bekommerd om de financiële zelfredzaamheid van het gezin, de integratieperspectieven en maatregelen om schijnrelaties te reduceren. Deze complexiteit en differentiatie is **ook deels gedreven door Europeanisering**, met sectorale richtlijnen aanvullend aan de reeds complexe nationale verblijfsrechtssystemen. Zo is onderscheid in regels naargelang de nationaliteit van de gezinshereniger een direct gevolg van het bestaan van twee afzonderlijke richtlijnen hieromtrent en werden bijvoorbeeld de statuten 'langdurig ingezetene', 'hooggekwalificeerde werknemer', 'onderzoeker', 'student', etc. van bovenaf opgelegd bovenop nationale categorieën. Men zou dus kunnen stellen dat de **interne versnippering in de regelgeving** van lidstaten, **deels een gevolg is van de versnippering van bevoegdheden** over toelatingsbeleid. Toelatingsbeleid situeerde zich tot voor kort enkel op het nationale niveau, maar nu zien we ook een diffusie naar het Europese niveau en sub-nationale niveau. Door versnippering van bevoegdheden ontstaat uiteenlopende regelgeving die niet leidt tot een coherent toelatingsbeleid (Vanheule, 27.10.2014).

Het tweede niveau van **differentiatie** situeert zich binnen de EU **tussen de afzonderlijke lidstaten**. Ondanks de creatie van een eengemaakte Schengenzone zonder binnengrenzen, het opnemen van migratiebeleid in de Europese bevoegdheden en de vastgelegde doelstelling om een Europees systeem voor toelating te ontwikkelen, kan men op dit moment moeilijk spreken van een gemeenschappelijk toelatingskader voor derdelanders. Deze intra-EU differentiatie is het gevolg van enerzijds diezelfde rigide **bevoegdheidsverdeling**, die de **ruimte creëert om te differentiëren**, en anderzijds het feit dat nationale overheden handelen naar **uiteenlopende beleidsdoelstellingen en nationale belangen**, wat maakt dat **andere beleidskeuzes** gemaakt worden binnen de voorziene ruimte. Die ruimte voor differentie is ten eerste veroorzaakt doordat de EU er nog niet in geslaagd is alle categorieën derdelanders onderhevig te maken aan supranationale toelatingsregelgeving, waarbij vooral buitenlandse werknemers een domein blijkt waarover de lidstaten de bevoegdheid op nationaal niveau willen houden, net als de toelating van familieleden van eigen burgers. Hierover bestaan dus eenvoudigweg nog geen gemeenschappelijke EU-regels. Ten tweede zagen Europese instanties zich genooddaakt om een groot aantal bepalingen in de richtlijnen discretionair te maken, wat impliceert dat lidstaten de vrijheid hebben om bepalingen al dan niet aan te nemen. Ten derde zien de lidstaten interpretatieruimte bij de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving, aangezien richtlijnen bindend zijn wat betreft de te bereiken resultaten, maar een redelijke invullingsvrijheid laten wat betreft vorm en methode bij de toepassing van bepalingen (zie bijvoorbeeld de discussie over pre-vertrek integratievoorwaarden voor gezinshereniging). Samengevat, er is dus ruimte om te differentiëren. De beleidskeuzes die lidstaten maken binnen die voorziene ruimte, zijn onderhevig aan tal van nationale factoren, zoals de socio-economische context, de publieke opinie en electorale agenda of de mate en richting van belangenbehartiging en lobbywerk van allerhande betrokken actoren (werkgevers-associaties, vakbonden, migrantenassociaties, mensenrechtenorganisaties, etc.). Aan de totstandkoming van beleidskeuzes in migratiebeleid is menig onderzoek gewijd, maar dit vormt geen onderwerp in deze studie. Uit de gepresenteerde resultaten is het echter duidelijk dat landen als Zweden, Portugal en Slovenië inzake toelating van derdelanders een heel andere beleidskoers varen dan landen als Nederland, Cyprus of Oostenrijk.

3.3 Selectiviteit in immigratiewetgeving

Doorheen de differentiatie en wildgroei aan aparte categorieën immigranten, blijkt selectiviteit een gedeelde trend onder de lidstaten. Met nieuwe regels trachten overheden in de eerste plaats meer **controle** te verwerven **over 'wie' er kan instromen**. Het **beheer van immigratie** door toelatingsbeleid krijgt actueel vorm vanuit een **selectieve benadering**, gericht op het beïnvloeden van niet zozeer het volume maar vooral de 'aard' of de 'compositie' van immigratiestromen. Dit wordt ondernomen door barrières te introduceren voor bepaalde categorieën derdelanders – zoals familiemigranten – en tegelijkertijd faciliterende toelatingsregimes te hanteren voor andere categorieën – zoals hooggekwalificeerde arbeidskrachten en studenten. Deze kenmerking als 'selectiviteit' van migratiebeleid wordt in de literatuur ook sterk naar voor geschoven als huidige tendens, door onder andere De Haas, Natter & Vezzoli (2014):

*"Structural changes pertain to an increasing sophistication of migration policy regimes, which are more and more aimed at affecting the **selection** – rather than the volumes – of migration. [...] Notwithstanding political rhetoric focusing on limiting the numbers of migrants coming in, **the real aim of migration policies is to increase the ability of states to control who is allowed and who is not.**" (De Haas et.al, 2014, p. 23).*

De toelating van derdelanders wordt dus selectiever, en dit op basis van criteria van 'opleidingsniveau en vaardigheden', 'financieel vermogen en zelfredzaamheid', 'integratieperspectieven' etc. Deze criteria zijn aangenomen door de ontvangende landen vanuit eigen nationale beleidsdoelstellingen. Het economisch belang van migranten wordt immers niet langer miskend, overheden in Europa zijn er zich van bewust dat een instroom aan buitenlandse arbeidskrachten cruciaal is voor de economische ontwikkeling en het in stand houden van sociale zekerheidssystemen tegen de achtergrond van een groeiende vergrijzing. Maar om deze economische meerwaarde te garanderen, worden allerhande selectiemechanismen gehanteerd om te verzekeren dat vooral die personen worden aangetrokken waaraan de lidstaten nood hebben. Anderzijds wil men voorkomen dat nieuwkomers een last vormen op sociale zekerheidssystemen of de sociale cohesie in het land bedreigen. **Economische ontwikkeling, het behoeden van sociale zekerheidssystemen en het stimuleren van sociale cohesie zijn sleutelbelangen waarvan de selectiviteit in het toelatingsbeleid uitgaat.**

Dit vertaalt zich in een waargenomen trend onder de lidstaten om **gezinshereniging** (vnl. tussen derdelanders onderling) te **beperken**, en parallel een trend om de instroom van **hooggekwalificeerde werknemers, onderzoekers, uitzonderlijke ondernemers of grote investeerders en buitenlandse studenten te faciliteren**. Voor gezinshereniging worden bijvoorbeeld inkomensvereisten, wachtperiodes, taal- en integratievereisten, leeftijdsvereisten etc. geïntroduceerd die een barrière kunnen

vormen. Hooggekwalficeerde werknemers, onderzoekers en vele andere categorieën waartoe een immigrant wordt gekwalficeerd op basis van salaris-, functie-, opleidings- en ervaringscriteria, blijken daarentegen meestal een uitzondering te vormen op de beperkende maatregelen zoals quotasystemen of arbeidsmarkttests. In bepaalde gevallen is het als hooggekwalficeerde zelfs niet nodig om reeds over een jobaanbieding of arbeidscontract te beschikken, maar mag men naar de lidstaat verhuizen om er een job te zoeken. Ook buitenlandse studenten behoren tot het gewilde publiek. Hoe langer hoe meer lidstaten hechten nu ook belang aan de retentie van deze hooggekwalficeerde arbeidskrachten, bijvoorbeeld door hen een tijdelijk verblijfsrecht te gunnen om een job te zoeken na afstuderen in de lidstaat. Waar **gezinshereniging** in het beleidsdiscours en de publieke opinie wordt **geproblematiseerd** als 'passieve migratie' en 'een last op onze sociale zekerheidsstelsels', wordt **(hoog)gekwalficeerde arbeidsmigratie gekaderd als een noodzaak**, om de competitiviteit te promoten, de (kennis)economie te ontwikkelen en sociale welvaart in stand te houden. Deze tweesporen-aanpak weerklinkt in de ondertussen beruchte uitspraak van voormalig president Sarkozy in Frankrijk waarin hij '*immigration choisie*' onderscheidt van '*immigration subie*' (Pascaou & Labayle, 2011, p. 13;22)(Goodman, 2011, p. 249). Familiemigratie is geproblematiseerd, in de eerste plaats omdat het 'ondergaan' is, eerder dan 'gekozen'. Deze migratiestroom wordt weleens opgevat als ongewilde neveneffecten van arbeidsmigratie, waarbij deze derdelanders niet geselecteerd kunnen worden op basis van hun economisch potentieel, omwille van het recht op gezinsleven en afdwingbare Europese regelgeving (Boswell & Geddes, 2011, p. 17)(Bonjour, 2014, p. 209). Overheden zoeken in hun toelatingsbeleid voor deze groep naar een evenwicht tussen het respect voor het internationaal, Europees en nationaal gegarandeerd recht op gezinsleven, en anderzijds hun wens om migranten te selecteren op basis van hun potentiële economische bijdragen aan het gastland (Boswell & Geddes, 2011, p. 17).

Toelatingscriteria kunnen dan wel neutraal geformuleerd zijn, de achterliggende doelstelling is niet altijd neutraal, en evenmin zijn hun effecten. Inkomensvereisten, opleidingsvereisten en pre-vertrek integratievereisten selecteren onrechtstreeks op leeftijd, gender, socio-economische status, persoonlijke achtergrond en nationaliteiten (Brouwers,7-8.10.2014). Het is dus waarschijnlijk dat toelatingscriteria een invloed uitoefenen op de 'aard' van immigratiestromen. Deze selectiviteit kan veranderingen teweegbrengen in het '**type' of de profielen van nieuwe instromers.** De huidige selectietrend zou er bijvoorbeeld aanleiding toe kunnen geven dat een groeiend aantal hooggekwalficeerde en sociaaleconomisch zelfredzame immigranten in de nabije toekomst deel uitmaken van het doelpubliek van integratie en inburgering. Anderzijds werd in dit rapport evenzeer duidelijk gemaakt dat de **bewegingsruimte voor selectie door lidstaten beperkt is door Europese regelgeving.** Familiemigratie

reduceren, strookt niet met de Gezinsherenigingsrichtlijn die gezinshereniging wil bevorderen, dus een drastische daling van deze voornaamste groep instromers is niet meteen te verwachten.

4. Een link tussen toelatingsbeleid en instroom? Insteek voor verder onderzoek

Na de barrières en opportuniteiten die overheden door toelatingsbeleid creëren in kaart te hebben gebracht, is het bestuderen van het effect van toelatingscriteria op het gebruik van migratiekanalen en het profiel van instromers een logische volgende onderzoeksstap. Het toelatingsbeleid is immers opgevat vanuit de achterliggende doelstelling om de instroom te beïnvloeden. Die invloed kan betrekking hebben op de compositie van de totale immigratiestroom naar verblijfscategorieën (met bijhorende rechten en plichten), maar specifieke toelatingscriteria kunnen potentieel ook de gendersamenstelling, herkomstlanden, opleidingsniveaus en socio-economische samenstelling van de instroom beïnvloeden (Czaika & De Haas, 2013, p.490).

Het onderzoeken van de relatie tussen toelatingsbeleid (slechts één van de vele verklarende factoren voor migratiestromen) en de effectieve instroom in een land (de afhankelijke variabele die men zou willen verklaren, en die overheden trachten te beheren) valt echter buiten de mogelijkheden en omvang van deze studie. **Effecten van specifieke toelatingscriteria op het volume en de compositie van instroom**, in termen van **verblijfsstatuut, herkomstlanden, gendersamenstelling, opleidingsniveau of socio-economische samenstelling**, kunnen het **onderwerp** zijn van **verder onderzoek**. Dergelijke effectstudies vereisen echter eerst een meetmodel voor toelatingscriteria, en betrouwbare immigratiedata met relevante variabelen (herkomstland, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, socio-economische status). Concrete voorbeelden hiervan zijn potentiële toekomstige onderzoeksvragen als:

- *"Heeft de introductie van minimum inkomensvereisten voor toelating, een verandering in de gemiddelde socio-economische status van immigranten tot gevolg?"*
- *"Hebben faciliteringsmaatregelen voor hooggekwadificeerden een effect op het aandeel derdelanders afkomstig uit bepaalde herkomstlanden of de gendersamenstelling van de instroom?"*
- *"Leiden pre-vertrek taaltesten voor toelating tot een daling van het aandeel ongeschoolde of analfabete immigranten?"*

BIBLIOGRAFIE

- Adam, C. & Devillard, A. (2009). *Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States*. In (International Migration Law Series n° 16). Genève: Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Geraadpleegd via: http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_16.pdf
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI)(n.d.). *Immigration in Portugal. Useful Information*. Lisboa: Presidência do conselho de ministros. Geraadpleegd via: http://www.acidi.gov.pt/_cf/3651
- Ambtenbrink, F., Davies G. & Vedder, H.H.B. (2014). *Europees recht. Boom Basics*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Antoons, J. & Van Der Elst, E. (2014). De Tewerkstelling van hooggeschoolde buitenlandse arbeidskrachten op de Belgische arbeidsmarkt. In H. Verschueren (red.), *Migratie- en Migrantenrecht. Deel 15 (Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht)*(pp. 71-105). Brugge: Die Keure.
- Austrian National Contact Point for EMN (Juni 2012). *Austria Annual Policy Report 2011*. Vienna: Federal Ministry of the Interior (BM.I). Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/at_20120822_apr2011_final_en.pdf
- Austrian National Contact Point for EMN (April 2013). *Austria Annual Policy Report 2012*. Vienna: Federal Ministry of the Interior (BM.I). Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/01.austria_national_report_annual_policy_report_final_en.pdf
- Bagameri, D. (2011). *Changing integration policy towards third-country nationals in the European Union: Language and knowledge of society tests in the Member States*. Migration Studies Unit Working Papers No. 2011/13. London: London School of Economics and Political Science
- Beck, L. (16.10.2014). *Economische migratie Gecombineerde vergunning*. Presentatie op VLEVA Studiedag Arbeidsmigratie- en Mobiliteit. Brussel
- Belgian National Contact Point for EMN (BE NCP-EMN)(Maart 2012). *Annual Policy Report 2011. Policy report regarding asylum and migration. Belgium*. Brussel: Belgian National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/be_20120411_annualpolicyreport2011_final_en.pdf
- Belgian National Contact Point for EMN (BE NCP-EMN)(September 2012). *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Belgium*. Brussel: Belgian National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-policies/the_organisation_of_asylum_and_migration_policies_in_belgium_nov2012_final_report_belgian_emn_ncp.pdf
- Belgian National Contact Point for EMN (BE NCP-EMN)(2013). *Annual Policy Report on Migration & Asylum in Belgium 2012*. Brussel: Belgian National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/be_emn_policy_report_2012_-_final_en.pdf
- Belgian National Contact Point for EMN (BE NCP-EMN)(2014). *Annual Report on Asylum and Migration Policy in Belgium 2013*. Brussel: Belgian National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/02a.belgium_apr2013_part2_en_version_final_july2014.pdf
- Belspo (n.d.). *Hosting Agreement*. Geraadpleegd via: http://www.belspo.be/belspo/visa/conv_en.stm
- Biffl G. (November 2013). *Migration and Labour Integration in Austria SOPEMI Report on Labour Migration Austria 2012-13*. Monograph Series Migration and Globalisation, Krems: Donau-Universität Krems. Geraadpleegd via: <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/sopemi/biffl-sopemi-2013.pdf>

- Bittmann, T. (Oktober 2013). *Highly qualified and qualified immigration of third-country nationals. Legislation, Measures and Statistics in Austria*. Vienna: International Organization for Migration, Country Office Vienna. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/01a.austria_highly_qualified_study_final_en_version.pdf
- Bonjour, S. (2014). *The Transfer of Pre-departure Integration Requirements for Family Migrants Among Member States of the European Union*. *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203-226.
- Boswell, C. & Geddes, A. (2011). *Migration and Mobility in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Brouwers, L. (7-8 Oktober 2014). *Family Reunification and Integration from a European Perspective*. (Presentatie) IOM's International Dialogue on Migration 2014 Session III. Genève: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/idm/workshops/Migrants-and-Families-2014/Lieven-Brouwers-Presentation.pdf>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)(Juli 2013). *Research Stays in Germany. Information on entry and stay of researchers from non-EU Countries (Section 16-21 – especially section 20 – Residence Act)*. Nürnberg: BAMF
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)(2013). *Studying and Working in Germany. A brochure on the legal requirements of residence for third-country nationals*. Nürnberg: BAMF
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)(2014). *Migration to Germany*. Nürnberg: BAMF. Geraadpleegd via: <http://www.bamf.de/EN/Migration/migration-node.html>
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (n.d.). *Study in Germany*. Geraadpleegd via: <https://www.study-in.de/en/>
- Civil Registry and Migration Department Cyprus (n.d.). *General Employment Categories. Issue of Entry and Temporary Residence and Employment Permits*. Nicosia: Civil Registry and Migration Department. Geraadpleegd via: [http://www.moi.gov.cy/moi/CRMD/crmd.nsf/All/805F954BA2023345C2257D2A003B44A9/\\$file/General%20employment.pdf](http://www.moi.gov.cy/moi/CRMD/crmd.nsf/All/805F954BA2023345C2257D2A003B44A9/$file/General%20employment.pdf)
- Council of Europe, Language Policy Unit (2014). *Linguistic Integration of Adult Migrants: Policy and practice. Final*. Strassbourg: Council of Europe
- Cyprus Ministry of Interior, EMN NCP (2012 (a)). *EMN study 2012. Immigration of International Students to the EU*. Cyprus: Ministry of Interior. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/04.cyprus_national_report_international_students_en.pdf
- Cyprus National Contact Point for EMN (2012 (b)). *Annual Policy Report 2011*. Cyprus: Ministry of Interior. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/cy_20120628_nnualpolicyreport2011_final_en.pdf
- Cyprus National Contact Point for EMN (April 2013). *Annual Report 2012 on Migration and Asylum in Cyprus*. Cyprus: Ministry of Interior. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/emn_apr_2012_cy_contribution_final_09052013_en.pdf
- Czaika, M. & De Haas, H. (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487-508.
- Dawoud, S. & Somers, E. (2014). Gezinshereniging en taal- of integratievereisten. Analyse van het arrest-Dogan¹ van het Hof van Justitie en van de gevolgen ervan voor België en Vlaanderen. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 2014 (4), 388-398.
- De Haas, H., Natter, K. & Vezzoli, S. (Maart 2014). *Compiling & Coding Migration Policies. Insights from the DEMIG POLICY database*. (IMI Working Paper n°87). Geraadpleegd via: <http://www.imi.ox.ac.uk/people/pdfs/wp/wp-87-2014.pdf>

- De Haas, H., Natter, K. & Vezzoli, S. (Juli 2014). *Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies*. (IMI Working Paper n°96). Geraadpleegd via: <http://www.imi.ox.ac.uk/people/pdfs/wp/wp-96-2014.pdf>
- De Hart, B., Strik, T. & Pankratz, H. (21.01.2012). *Family Reunification A barrier or facilitator of integration? Country report of The Netherlands*. Nijmegen: Centre for Migration Law, Radboud University. Geraadpleegd via: http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Family_Reunification{EIF/Dutch.pdf
- Deloitte (November 2013). *Comparative Immigration study 2013-2014*. Geraadpleegd via: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/be/Documents/about-deloitte/report_comparative_immigration_study_2013-2014.pdf
- Department of Labour, Republic of Cyprus (2010). *Criteria for Employment*. Geraadpleegd via: http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dl/dl.nsf/dmlcriteria_en/dmlcriteria_en?OpenDocument
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2014(a)). *Werknemers buitenlandse nationaliteit - Arbeidskaart B*. Geraadpleegd via: <http://www.werk.be/online-diensten/werknemers-buitenlandse-nationaliteit/arbeidskaart-b>
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2014 (b)). *Werknemers buitenlandse nationaliteit – Wetgeving*. Geraadpleegd via: <http://www.werk.be/online-diensten/werknemers-buitenlandse-nationaliteit/wetgeving>
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2014 (c)). *Werknemers buitenlandse nationaliteit – vrijstellingen*. Geraadpleegd via: <http://www.werk.be/online-diensten/werknemers-buitenlandse-nationaliteit/vrijstellingen>
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2014 (d)). *Europese blauwe kaart*. Geraadpleegd via: <http://www.werk.be/online-diensten/werknemers-buitenlandse-nationaliteit/europese-blauwe-kaart>
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2014 (e)). *Lijst beroepen voor versoepelde procedure arbeidskaarten in het Vlaamse Gewest*. Geraadpleegd via: http://www.werk.be/sites/default/files/migratie_lijstknelpuntberoepen.pdf
- Departement Werk en Sociale Economie (WSE)(2015). *Vrijgestelde Buitenlandse Werknemers*. Geraadpleegd via: http://www.werk.be/sites/default/files/VSAWSE/docs_migratie/vrijgestelde_categorieen_beroepskaarten_maart2015.pdf
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) (2014 (a)). *Gids van de procedures*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/default.aspx>
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)(2014 (b)). *De werknemer*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/De_werknemer.aspx
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)(2014 (c)). *De zelfstandigen*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/De_zelfstandigen.aspx#6._de_weigering_om_het_visum_af_te_geven_
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)(2014 (d)). *Hogere studies of het voorbereidend jaar op het hoger onderwijs*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/Hogere_studies_of_het_voorbereidend_jaar_op_het_hoger_onderwijs.aspx
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)(2014 (e)). *Langdurig ingezetene*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/Langdurigingezetene.aspx>
- Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) (15.05.2014). *De voorwaarden voor een gezinshereniging*. Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (IBZ). Geraadpleegd via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Gidsvandeeprocedures/Pages/Gezinshereniging/De_voorwaarden_voor_een_gezinshereniging.aspx

- Europese Commissie (EC)(08.10.2008). *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van de Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging*. COM(2008) 610 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0610&from=EN>
- Europese Commissie (EC) (10.12.2008). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. COM(2008) 840 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0840/COM_COM\(2008\)0840_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2008/0840/COM_COM(2008)0840_EN.pdf)
- Europese Commissie (EC) (02.07.2009). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden*. COM(2009) 313 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313&from=NL>
- Europese Commissie (EC)(17.12.2009). *Verslag van de Commissie overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van de beschikking van de Raad van 5 oktober 2006 betreffende de instelling van een mechanisme voor wederzijdse informatie over maatregelen van de lidstaten op het gebied van asiel en immigratie*. COM(2009) 687 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://publications.europa.eu/resource/cellar/a41bf3c3-a255-422e-9bf0-97e5d741973a.0009.01/DOC_1
- Europese Commissie (EC) (06.05.2010). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on Immigration and Asylum (2009)*. COM(2010)214 final. & *Accompanying Commission Staff Working Paper*. SEC(2010) 535 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/reports/index_en.htm; [http://aei.pitt.edu/38205/1/SEC_\(2010\)_535.pdf](http://aei.pitt.edu/38205/1/SEC_(2010)_535.pdf)
- Europese Commissie (EC) (24.05.2011). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual Report on Immigration and Asylum (2010)*. COM(2011) 291 final. & *Accompanying Commission Staff Working Paper SEC(2011) 620 final*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/reports/index_en.htm
- Europese Commissie (EC) (28.09.2011). *Verslag van de Commissie aan de Raad en het EP betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen*. COM(2011) 585 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/com_2011_585_verslag_van_de/f=/vit5d1k0qzjz.pdf
- Europese Commissie (EC)(28.09.2011(b)). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*. COM(2011) 587 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/NL/1-2011-587-NL-F1-1.Pdf>
- Europese Commissie (EC)(15.11.2011). *Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (Richtlijn 2003/86/EG)*. COM(2011) 735 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0735&from=NL>
- Europese Commissie (EC) (20.12.2011). *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over Richtlijn 2005/71/EG betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek*. COM(2011) 901 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vivw6af79ozi/f=/5025_12.pdf
- Europese Commissie (EC) (11.05.2012). *Summary of stakeholder responses to the green paper on the right to family reunification of third-country nationals*. Brussel: Europese Commissie.

Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf

Europese Commissie (EC) (30.05.2012). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 3rd Annual Report on Immigration and Asylum (2011)*. COM(2012) 250 final. & *Accompanying Commission Staff Working Document*. SWD(2012) 139 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/reports/index_en.htm

Europese Commissie (EC) (25.03.2013). *Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing*. COM(2013) 151 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/study-or-training/docs/students_and_researchers_proposal_com_2013_151_en.pdf

Europese Commissie (EC) (17.06.2013). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012)*. COM(2013) 422 final. & *Accompanying Commission Staff Working Document*. SWD(2013) 210 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/reports/index_en.htm

Europese Commissie (EC) (03.04.2014). *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging*. COM(2014)210 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/NL/1-2014-210-NL-F1-1.Pdf>

European Commissie (EC) (22.05.2014 (a)). *Mededeling van de Commissie aan het Parlement en de Raad inzake de uitvoering van Richtlijn 2009/50/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*. COM(2014) 287 definitief. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0287/_com_com\(2014\)0287_nl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0287/_com_com(2014)0287_nl.pdf)

Europese Commissie (EC) (22.05.2014 (b)). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 5th Annual Report on Immigration and Asylum (2013)*. COM(2014) 288 final. & *Accompanying Commission Staff Working Document*. SWD(2014) 165 final. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/reports/index_en.htm

Europese Commissie (EC)(01.02.2015). *DG Home Affairs. Euraxxes. Researchers in motion*. Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/euraxxes/index.cfm/services/networks>

Europese Commissie, DG Home Affairs (16.05.2011). *EU Immigration Portal (EUIP). What do I need before leaving?* Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/immigration/what-do-i-need-before-leaving_en

Europese Commissie, DG Home Affairs (16.08.2011). *EU Immigration Portal (EUIP). Explaining the rules*. Geraadpleegd via: [http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?subSec=36&language=7\\$en](http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?subSec=36&language=7$en)

Europese Commissie, DG Home Affairs (23.09.2011). *Already in the EU?* Geraadpleegd via: <http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?subSec=30>

Europese Commissie, DG Home Affairs (24.06.2013). *Public consultations. Consultation on the right to family reunification of third-country nationals living in the EU (Directive 2003/86/EC)*. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm

Europese Commissie, DG Home Affairs (13.08.2013). *What we do. Policies*. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm

Europese Commissie, DG Home Affairs (29.04.2014). *Schengen Area*. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm

Europese Commissie, DG Home Affairs (24.02.2015). *Immigration*. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm

Europees Migratienetwerk (EMN) (02.07.2009). *Ad-Hoc Query on Family Reunification with third-country national family members- applicable rules to "non-mobile" EU nationals*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/family-reunification/131._emn_ad-hoc_query_family_reunification_-_applicable_rules_to_non-mobile_eu_citizens_5june2009_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (27.01.2010). *Ad-Hoc Query on Prerequisites for Granting Residence Permit for a fixed period*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/residence/168._emn_ad-hoc_query_prerequisites_for_granting_residence_permit_for_a_fixed_period__2nov2009_wide_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (19.03.2010). *Ad-Hoc Query on permits to attract highly skilled workers*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/economic-migration/166._emn_ad-hoc_query_permits_for_highly_skilled_workers_22oct2009_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (07.04.2010). *Ad-Hoc Query on Integration conditions related to long term residence (2003/109/EC)*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://www.sisekaitse.ee/public/ERV/ad_hoc/legaalne_ranne/Compilation_-_Integration_conditions_related_to_long_term_residence.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (23.07.2010). *Ad-Hoc Query on the concept of family member*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/family-reunification/215._emn_ad-hoc_query__concept_of_family_member_12april2010_wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (15.11.2010). *Ad-Hoc Query on Health Screening*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/261_emn_ad-hoc_query_health_screening_22sept2010_wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (01.03.2011). *Ad-Hoc Query on extended family reunification*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/family-reunification/276_emn_ad-hoc_query_extended_family_reunification_25nov2010_wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (27.06.2011). *Compilation Ad-Hoc Query on Family Reunification*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/family-reunification/316_emn_ad-hoc_query_family_reunification_28apr2011_wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (2012). *Immigration of International Students to the EU*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/0_immigration_of_international_students_to_the_eu_sr_24april2013_final_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (05.09.2012). *Ad-Hoc Query on the application of Directive 2004/38/EC in regard to a third-country national married to a EU citizen*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/residence/416_emn_ad-hoc_query_directive_2004_38_ec_applied_to_tcns__24july2012wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (2013 (a)). *EMN Inform. The application of quotas in EU Member States as a measure for managing labour migration from third countries*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn_inform_application_of_quotas.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (2013 (b)). *EMN Inform. Approaches and tools used by Member States to identify labour market needs*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via:

http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn_inform_to_summarse_ahq_lmt_final.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (2013(c)). *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/emnsr_attractinghqworkers_finalversion_23oct2013_publication.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN)(08.01.2013). *Ad-Hoc Query on Medical Examination Requirements for Third-Country Nationals*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/miscellaneous/437_emn_ad-hoc_query_on_medical_examination_requirements_for_tcns_5november_2012_wider_dissemination_en.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (17.07.2013). *Ad-Hoc Query on the verification of financial resources of third country national international students*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/students/478_emn_ahq_on_verification_of_financial_resources_requested_21_may_2013_wider_dissemination.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (2014). *Country Factsheets*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/factsheets/results/index_en.htm

Europees Migratienetwerk (EMN) (14.01.2014). *Ad-Hoc Query on regulatory framework to control inflow of foreign workers*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/adhocqueries/results/index_en.htm

Europees Migratienetwerk (EMN) (12.02.2014). *Ad-Hoc Query on Wealthy Immigrants*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/residence/528_emn_ahq_wealthy_immigrants_update_wider_dissemination.pdf

Europees Migratienetwerk (EMN) (28.11.2014). *Ad-Hoc Query on Assessment of resources of third-country national applicants*. Brussel: Europese Commissie. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/residence/603_emn_ahq_assessment_of_resources_of_tcns_applicants_2014_en.pdf

Europese Unie (EU)(1997). *Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&qid=1425551756224&from=EN>

Europese Unie (EU)(03.10.2003). *Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=NL>

Europese Unie (EU)(23.01.2004). *Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=NL>

Europese Unie (EU)(29.06.2004). *Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/wetgeving/rl_2004-38_10.pdf

Europese Unie (EU)(23.12.2004). *Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk*. Brussel: Publicatieblad

van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0114&from=NL>

Europese Unie (EU)(03.11.2005). *Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: http://www.belspo.be/belspo/visa/regl/eurichtlijn200571_nl.pdf

Europese Unie (EU)(18.06.2009). *Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://www.euraxess.nl/documents/Richtlijn%202009-50-EG%20-%20bluecard.pdf>

Europese Unie (EU)(15.09.2009). *Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/wetgeving/visumcode_2011.pdf

Europese Unie (EU)(23.12.2011). *Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:NL:PDF>

Europese Unie (EU)(2014). *EUR-LEX. Justice, Freedom and Security*. Geraadpleegd via: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security.html?root_default=SUM_1_CODED%3D23,SUM_2_CODED%3D2301&obsolete=false

Europese Unie (EU)(28.03.2014). *Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=NL>

Europese Unie (EU)(27.05.2014). *Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie. Geraadpleegd via: http://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/pb_eu_l157_richtlijn_2014_66_eu/f=/vjlykkkrjepxn.pdf

Europese Unie (EU)(25.02.2015). *Your Europe. Registering your non-EU family members in another EU country*. Geraadpleegd via: http://europa.eu/youreurope/citizens/residence/documents-formalities/non-eu-family-members-residence-card/index_en.htm

Federal Foreign office Germany (n.d.). *Entry and Residence*. Berlijn: Auswärtiges Amt. Geraadpleegd via: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/EinreiseUndAufenthalt/Uebersicht_Navi.html

Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (n.d.). *Guide to Working in Germany*. Berlin: Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. Geraadpleegd via: www.make-it-in-germany.com

Federal Ministry of the Interior Austria (BM.I)(2014 (a)). *Migration.gv.at. Permanent immigration*. Vienna: BM.I. Geraadpleegd via: <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card.html>

Federal Ministry of the Interior Austria (BM.I)(2014 (b)). *Migration.gv.at. Very highly qualified workers*. Vienna: BM.I. Geraadpleegd via: <http://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card/very-highly-qualified-workers.html#c2928>

Federal Ministry of the Interior Germany (n.d.). *Migration and Intergration*. Geraadpleegd via: http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/migration-integration_node.html

- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (06.01.2015). *Officieuze Coördinatie van de Wet van 15 december 1980, betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*. Belgisch Staatsblad. Geraadpleegd via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/19801215_n.pdf
- Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand & Energie (2014). *De beroepskaart voor vreemdelingen*. Geraadpleegd via: http://economie.fgov.be/nl/ondernemingen/Marktreglementering/Economische_vergunningen/beroepskaart_vreemdelingen/#.VPyLX3yG__M
- French National Contact Point for EMN (Mei 2012). *Annual Policy Report 2011*. Paris: Point de contact national du Réseau européen des migrations. Ministère de l'Intérieur. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/fr_20120619_apr2011_en_version_final_en.pdf
- French National Contact Point for EMN (September 2012). *Immigration of International Students to France*. Paris: Point de contact national du Réseau européen des migrations. Ministère de l'Intérieur. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/09a._france_national_report_international_students_final_en_version_feb2013_en.pdf
- French National Contact Point for EMN (Mei 2013). *Annual Report 2012 on Immigration and Asylum Policy in France*. Paris: Point de contact national du Réseau européen des migrations. Ministère de l'Intérieur. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/09a._france_annual_policy_report_2012_en_version_7_june_en.pdf
- French National Contact Point for EMN (Juli 2013). *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals to France: Good Practices and Lessons Learnt*. Paris: Point de contact national du Réseau européen des migrations. Ministère de l'Intérieur. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/09a.france_final_national_report_highlyqualified_en.pdf
- French National Contact Point for EMN (April 2014). *Annual Policy Report 2013 on Asylum and Migration*. Paris: Point de contact national du Réseau européen des migrations. Ministère de l'Intérieur. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/10a.france_national_policy_report_migration_asylum_2013_en_version_final.pdf
- German National Contact Point for EMN (2012). *Annual Policy Report 2011*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/de_20120830_apr2011_en_version_final_en.pdf
- German National Contact Point for EMN (2013). *Annual Policy Report 2012*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/10a.germany_annual_policy_report_final_august2013_en_en.pdf
- German National Contact Point for EMN (2014). *Annual Policy Report 2013*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/11a.germany_national_policy_report_migration_asylum_2013_en_version_final.pdf
- Goodman, S.W. (2011). Controlling Immigration through Language and Country Knowledge Requirements. *West European Politics*, 34(2), 235-255.
- Groenendijk, K. (2007). Integration Tests Abroad as a Condition for Family Reunification in the EU? in *Immigration Law Practitioners' Association (ILPA) European Update (June 2007)*.
- Groenendijk, K. (2011). Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law* 13(1), 1-30.
- Groenendijk, K., Fernhout, R., Dam, D., Oers, R. (2007). *The Family Reunification Directive in EU Member States: the First Year of Implementation*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

- Huddleston, T. & Pedersen, A. (2011). *Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process*. Migration Policy Group briefings for Green Paper on Family reunion #3. Geraadpleegd via: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/impact_of_new_family_reunion_tests_and_requirements_on_the_integration_process_mpg_briefing_3.pdf
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (Juli 2014). *Een familie- of gezinslid naar Nederland laten komen*. Almelo: IND, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd via: <https://ind.nl/Documents/3076.pdf>
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2014 (a)). *Residence Wizard*. Almelo: IND, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd via: <https://ind.nl/EN/individuals/residence-wizard/Pages/default.aspx>
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2014 (b)). *Klantdienstwijzer*. Almelo: IND, Ministerie van Veiligheid en Justitie. Geraadpleegd via: <https://kdw.ind.nl/Default.aspx>
- International Centre for Migration Policy Development (ICMDP) (Maart 2012). *Implementation and Impact of the Researchers Directive (Directive 2005/71/EC)*. Policy Brief. Vienna: ICMDP. Geraadpleegd via: http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Policy_Brief_March_2012_Scientific_Visa.pdf
- Internationale Organisatie voor Migratie, IOM (2004). *International Migration Law. Glossary on migration*. Geneva: IOM
- Internationale Organisatie voor Migratie, IOM (2008). *World Migration Report: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Geneva: IOM
- Internationale Organisatie voor Migratie, IOM, Warsaw Office (2014). *Migrant Info.pl. Home page*. Warsaw: IOM. Geraadpleegd via : <http://www.migrant.info.pl/home.html>
- Koppenberg, S., Austrian National Contact Point for EMN (2013). *Austria. Annual Policy Report. EMN*. Vienna: Federal Ministry of the Interior (BM.I). Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/01.austria_apr2013_part2_en_version_final.pdf
- Kraler, A., Hollomey, C., Hurich, C., König, A. & Muzak, G. (Juni 2013). *Family Reunification: A barrier or facilitator of integration? Country Report Austria*. Vienna: International Centre for Migration and development (ICMDP). Geraadpleegd via: http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Family_Reunification{EIF/Austria1.pdf
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(Februari 2013). *Infofiche Gezinshereniging*. Geraadpleegd via: http://www.kruispuntmi.be/sites/default/files/bestanden/documenten/document_infofiche_gezinshereniging.pdf
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (a)). *Verblijfsrecht, Uitwijzing & Reizen*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (b)). *Gezinshereniging*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/gezinshereniging>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (c)). *Kort verblijf*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/kort-verblijf>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (d)). *Student*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/student>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (e)). *Langdurig ingezetene*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/langdurig-ingezetene>

- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (f)). *Je komt werken als werknemer*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/arbeidsmigrant/je-komt-werken-als-werknemer>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (g)). *Je komt werken als zelfstandige*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/arbeidsmigrant/je-komt-werken-als-zelfstandige>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (h)). *Gevestigde vreemdeling*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/gevestigde-vreemdeling>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (i)). *Toegang tot het grondgebied*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/toegang-tot-het-grondgebied>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (j)). *Verblijfsdocumenten*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/verblijfsdocumenten>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (k)). *Arbeidskaart B en arbeidsvergunning*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/arbeidskaarten-beroepskaart/arbeidskaart-b-en-arbeidsvergunning>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (l)). *Vrijstelling van arbeidskaart*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/arbeidskaarten-beroepskaart/vrijstelling-van-arbeidskaart>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (m)). *Beroepskaart voor zelfstandigen*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/arbeidskaarten-beroepskaart/beroepskaart-voor-zelfstandigen>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (n)). *Europese blauwe kaart (H-kaart)*. Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/arbeidskaarten-beroepskaart/europese-blauwe-kaart-h-kaart>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI)(2014 (o)). *Wat zijn de voorwaarden voor een langdurig ingezetene?* Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/verblijfsrecht-uitwijzing-reizen/langdurig-ingezetene/langdurig-ingezetene-in-belgie/wat-zijn-de-voorwaarden-voor-een-langdurig-ingezetene>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI) (2014 (p)). *Wat is een 'gelijkgesteld partner'?* Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/je-bent-familielid-van-een-derdelander/de-derdelander-heeft-onbeperkt-verblijfsrecht-in-belgie/je-bent-echtgenoot-of-gelijkgesteld-partner-van-een-derdelander-met-onbeperkt-verblijfsrecht/wat-is>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI) (2014 (q)). *Wat zijn de voorwaarden voor een Arbeidskaart B?* Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/arbeidskaarten-beroepskaart/arbeidskaart-b-en-arbeidsvergunning/wat-zijn-de-voorwaarden-voor-een-arbeidskaart-b>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI) (2014 (r)). *Wat zijn de voorwaarden voor gezinshereniging met een Belgische echtgenoot?* Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/je-bent-familielid-van-een-belg/je-bent-derdelander/je-bent-echtgenoot-of-gelijkgesteld-partner-van-een-belg/wat-zijn-de-voorwaarden-voor-gezinshereniging-met-een-belgische-echtgenoot>
- Kruispunt Migratie-Integratie (KMI) (2014 (s)). *Medisch attest 'geen bedreiging volksgezondheid'* Geraadpleegd via: <http://www.kruispuntmi.be/thema/vreemdelingenrecht-internationaal-privaatrecht/sociaal-medisch/medisch-attest/medisch-attest-geen-bedreiging-volksgezondheid>
- Łukaszczyk, K. (Oktober 2013). *Immigration of International Students to Poland*. Warsaw: Polish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/20a.poland_immigration_of_international_students_en_october_2013_final.pdf

- Mayer, M.M. (2013). *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals. Focussed Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/10a._germany_national_report_en.pdf
- Mayer, M.M., Yamamura, S., Schneider, J. & Müller, A. (2013). *Immigration of International Students from Third Countries Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/10a._germany_national_report_immigration_of_international_students_final_en_version_en.pdf
- Migration Policy Group (MPG)(2015). *Migrant Integration Policy Index MIPEX Blog*. Geraadpleegd via: <http://www.mipex.eu/blog/>
- Migration Policy Group (MPG) & Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)(2011 (a)). *Migrant Integration Policy Index MIPEX. Play with the data*. Geraadpleegd via: <http://www.mipex.eu/play/>
- Migration Policy Group (MPG) & Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)(2011 (b)). *Migrant Integration Policy Index MIPEX. Countries*. Geraadpleegd via: <http://www.mipex.eu/countries>
- Migrationsverket (Swedish Migration Board)(2009). *EMN Policy Report 2009. Sweden*. Norrköping: Migrationsverket, Swedish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2009/26._sweden_annual_policy_report_2009_version_22dec09_en.pdf
- Migrationsverket (Swedish Migration Board)(2012). *EMN Policy Report 2011. Sweden*. Norrköping: Migrationsverket, Swedish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/se_20120502_apr2011_final_en.pdf
- Migrationsverket (Swedish Migration Board)(2013 (a)). *EMN Policy Report 2012. Sweden*. Norrköping: Migrationsverket, Swedish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/26.sweden_annual_policy_report_2012_final_august2013_en.pdf
- Migrationsverket (Swedish Migration Board)(2014 (a)). *EMN Policy Report 2013. Sweden*. Norrköping: Migrationsverket, Swedish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/27.sweden_national_policy_report_migration_asylum_2013_final_en_version.pdf
- Migrationsverket (Swedish Migration Board)(2014 (b)). *Swedish Migration Board. Home Page*. Norrköping: Migrationsverket. Geraadpleegd via: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals.html>
- Migrationsverket (Swedish Migration Board) (12.09.2014). *Residence permit to move to a spouse, registered partner or common law spouse in Sweden*. Norrköping: Migrationsverket. Geraadpleegd via: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Moving-to-someone-in-Sweden/Spouse-registered-partner-or-common-law-spouse.html>
- Migrationsverket (Swedish Migration Board) (22.12.2014). *Permits for students family members*. Norrköping: Migrationsverket. Geraadpleegd via: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Studying-in-Sweden/Universities-and-university-college/Permits-for-family-members.html>
- Migrationsverket (Swedish Migration Board) (02.02.2015). *Permits for family members of someone who is working*. Norrköping: Migrationsverket. Geraadpleegd via: <http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Employed/Permits-for-family-members.html>

- Ministère de l'Intérieur France, Direction Générale des étrangers en France (2015). *Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France*. Paris : Ministère de l'Intérieur France. Geraadpleegd via: <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/>
- Ministerie van Algemene Zaken (n.d.). *Rijksoverheid.nl. Immigratie Vreemdelingen*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie/immigratie-vreemdelingen>
- Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (12.03.2010). *Uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Chakroun (C-578/08)*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (07.07.2010). *Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. 290. Geraadpleegd via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0027930/geldigheidsdatum_08-03-2015
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nederland (19.11.2014). *Bij uw partner in Nederland wonen*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2014/09/26/het-nieuwe-basisexamen-inburgering-in-het-buitenland-per-1-november-2014.html>
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Poland (2014). *Entering Poland*. Warsaw: Ministry of Foreign Affairs. Geraadpleegd via: http://www.msz.gov.pl/en/travel_to_poland/entering_poland/
- Ministry of Interior, Cyprus (n.d.). *Civil Registry and Migration Department*. Nicosia: Civil Registry and Migration Department. Geraadpleegd via: http://www.moi.gov.cy/moi/CRMD/crmd.nsf/index_en/index_en?OpenDocument
- Ministry of Justice, Government Offices of Sweden (Augustus 2014). *Migration Policy. Fact sheet*. Geraadpleegd via: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/55/93/625193d0.pdf>
- Ministry of the Interior, Slovenia (2014). *Information for Foreigners Portal. Entry and Residence*. Ljubljana: Ministry of the Interior. Geraadpleegd via: <http://www.infotujci.si/v/1/entry-and-residence>
- Ministry of the Interior, Slovenia (n.d.). *Residence permit for Third-Country National*. Ljubljana: Ministry of the Interior. Geraadpleegd via: http://www.mnz.gov.si/en/services/slovenia_your_new_country/residence_permit_for_the_third_country_national/
- Ministry of the Interior, Slovenia (n.d.). *Conditions of entry and residence of aliens*. Ljubljana: Ministry of the Interior. Geraadpleegd via: <http://www.policija.si/eng/index.php/areasofwork/bordermattersandforeigners/126-conditions-of-entry-and-residence-of-aliens>
- Musil, E. & Reyhani, A. (December 2012). *Immigration of International Students from Third Countries to Austria*. Vienna: International Organization for Migration, Country Office Vienna. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/01a._austria_national_report_immigration_of_international_students_en_final_en.pdf
- Ni Chaoimh, E. & Huddleston, T. (21.04.2011). *Enforcing EU standards: how to mind and mend the gap. MIPEx Blog*. Geraadpleegd via: <http://www.mipex.eu/blog/enforcing-eu-standards-how-to-mind-and-mend-the-gap>
- Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII)(n.d.). *Homepage. L'Office Français de l'immigration et de l'intégration*. Paris: OFII. Geraadpleegd via: <http://www.ofii.fr/>
- Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII)(n.d.). *Pour la promotion de l'immigration professionnelle*. Paris: OFII. Geraadpleegd via: <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/>
- Oliveira, C.R., Cancela, J. & Foseca, V. (2013). *Family Reunification in Portugal: the law in practice*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI). Geraadpleegd via: http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Family_Reunification{EIF/Portuguese.pdf

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2009). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2009 Edition*. OECD Publishing
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2010). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2010 Edition*. OECD Publishing
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2011). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2011 Edition*. OECD Publishing
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2012). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2012 Edition*. OECD Publishing
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2013). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2013 Edition*. OECD Publishing
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (2014). *International Migration Outlook. Annual Report. SOPEMI 2014 Edition*. OECD Publishing
- Österreichische Agentur für internationale Mobilität und Kooperation in Bildung, Wissenschaft und Forschung (OEA)(n.d.). *Integration Agreement*. Wien: Austrian agency for international mobility and cooperation in education, science and research. Geraadpleegd via: https://www.oead.at/welcome_to_austria/legal_practical_issues/entry_to_austria/integration_agreement/EN/?type=0
- Parusel, B. (2013). *Attracting highly qualified and qualified third-country nationals to Sweden. Report from EMN Sweden 2013:1*. Norrköping: Migrationsverket, Swedish National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/26.sweden_national_report_attracting_highly_qualified_final_october2013_en.pdf
- Pascouau, Y. & Labayle, H. (2011). *Toegangsvoorwaarden voor Gezinshereniging ter discussie. Een vergelijkende studie in negen lidstaten van de EU*. Brussel: Koning Boudewijnstichting & European Policy Centre
- Polish National Contact Point for EMN (December 2010). *Annual Policy Report. 2010*. Warsaw: Ministry of the Interior, National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2010/pl_annual_policy_report_-_2010_eng_en.pdf
- Polish National Contact Point for EMN (Juli 2011). *Annual Policy Report for Poland. 2011*. Warsaw: Ministry of the Interior, National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/20a.poland_annual_policy_report_2011_final_en_version_october2012_en.pdf
- Schneider, J. (2012). *The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany. Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*. Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-policies/10a._germany_national_report_organisation_of_asylum_and_migration_policies_en.pdf
- Service-Public.fr (2014). *Étrangers en France*. Geraadpleegd via : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N20306.xhtml>
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)(2008). *The Organisation of Asylum and Immigration Policies in Portugal*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Portuguese National Contact Point EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-policies/21._pt_emn_ncp_national_report_organisation_of_asylum_and_migration_policies_version_20feb09_en.pdf
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)(2011). *Annual Policy Report 2011*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Portuguese National Contact Point EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2010/21a.portugal_annual_policy_report_2010_final_version_18april2011_en.pdf

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)(Mei 2012). *Annual Policy Report Portugal 2012*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Portuguese National Contact Point EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2011/pt_20120605_apr2011_en_version_final_en.pdf
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)(2014). *Portal de Informação ao imigrante. Granting of Residence Permit (AR), EU Blue Card and Long-term Residence Status*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Geraadpleegd via: <http://www.imigrante.pt/PagesEN/ConcessaoAR.aspx>
- Slovenian National Contact Point EMN (Maart 2011). *Slovenia Annual Policy Report 2010*. Ljubljana: Ministrstvo za Notranje Zadeve. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2010/24._slovenia_annual_policy_report_2010_final_version_05april2011_en.pdf
- Somers, E. (2011). Respons van Eric Somers (Kruispunt Migratie-Integratie): wat brengt de toekomst – wat leert het verleden? In M.C. Foblets, D. Vanheule, M. Maes. (red.), *Migratie- en Migrantenrecht. Deel 14 Dertig Jaar Vreemdelingenrecht*. (pp.669-684). Brugge: Die Keure
- Sosnowska, J., Polish National Contact Point for EMN (Maart 2013). *Annual Policy Report 2012*. Warsaw: Ministry of the Interior, National Contact Point for EMN. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/20b.poland_annual_policy_report_2012_pl_version_pl.pdf
- Sozial Ministerium (01.01.2015). *Criteria-Based Immigration to Austria (Red-White-Red Card)*. Wenen: Sozial Ministerium. Geraadpleegd via: http://www.sozialministerium.at/siteEN/_Labour/Labour_Market/Service_for_job_seekers_and_companies/Criteria_based_Immigration_to_Austria_Red_White_Red_Card_
- Strik, T., De Hart, B. & Nissen, E. (2013). *Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (117 p.)
- Swedish Institute (2014 (a)). *Study in Sweden. Residence Permits and visas*. Geraadpleegd via: <https://studyinsweden.se/how-to-apply/residence-permits-and-visas/>
- Swedish Institute (2014 (b)). *Work in Sweden. Work Permits*. Geraadpleegd via: <http://work.sweden.se/work-permits/>
- Thijm, T. (September 2013). *Het aantrekken van hooggekwalficeerde en gekwalficeerde arbeidsmigranten. Beleid en best practices in Nederland*. Rijswijk: Nederlands nationaal contactpunt voor het EMN, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Immigratie- en Naturalisatiedienst. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/19b._netherlands_national_report_attracting_highlyqualified_en_sept2013_en.pdf
- Triebel, K. & Klindworth, C. (2012). *Family Reunification: a Barrier or Facilitator of Integration? German Country Report*. Hamburg: Lawaetz-Stiftung. Geraadpleegd via: http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/Family_Reunification{EIF/Germany.pdf
- Vanheule, D. (09.10.2014). *De faciliterende en beperkende rol van het recht voor migratiebeleid*. Presentatie op CeMIS Lunchseminarie, Universiteit Antwerpen, Antwerpen
- Vanheule, D. (27.10.2014). *Migratieparadigma: juridische benadering*. Hoorcollege Interdisciplinaire perspectieven op migratie & integratie. CeMIS, Universiteit Antwerpen, Antwerpen
- Verschueren, H. (2010). Belgisch en Europees Arbeidsmigratie-recht: recente ontwikkelingen en toekomstperspectieven (2006-2009). In M.C. Foblets & D. Vanheule (red.), *Migratie- en Migrantenrecht. Deel 13. Europa in het vreemdelingenrecht. Actualia in het Vreemdelingenrecht* (pp.1-67). Brugge: Die Keure.
- Verschueren, H. (2014). Ontwikkelingen in het Europees Arbeidsmigratierecht. In H. Verschueren (red.), *Migratie- en Migrantenrecht. Deel 15. Ontwikkelingen in het Europees, Belgisch en Vlaams arbeidsmigratierecht* (pp.31-70). Brugge: Die Keure.

- Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie (2013). *Jaarverslag 2013. Arbeidsvergunningen en arbeidskaarten in het Vlaamse Gewest*. Brussel: WSE. Geraadpleegd via: http://www.werk.be/sites/default/files/VSAWSE/docs_migratie/jaarverslagarbeidsmigratie_2013.pdf
- Wallace, H. (2004). An institutional Anatomy and Five Policy Models. In H. Wallace, W. Wallace & M. Pollack (red.) *Policy-Making in the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- Walther, J. (05.09.2010). *Nederlandse inkomenseis strijdig met EU recht*. Column op Judex.nl. Geradpleegd via: http://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht_%26_asiel/columns/204/nederlandse-inkomenseis-strijdig-met-eu-recht.htm
- Wörmann, H. (Mei 2013). *Annual Policy Report 2012. Migration and Asylum in the Netherlands*. Rijswijk: Dutch National Contact Point for EMN, Ministry of Security and Justice, Immigration and Naturalisation Service. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/19a.netherlands_annual_policy_report_2012_final_en_en.pdf
- Wörmann, H. (Mei 2014). *Annual Policy Report 2013. Migration and Asylum in the Netherlands*. Rijswijk: Dutch National Contact Point for EMN, Ministry of Security and Justice, Immigration and Naturalisation Service. Geraadpleegd via: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/20a_netherlands_annual_policy_report_2013_en.pdf



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

Steunpunt Inburgering en Integratie

Bezoekadres: Lange Nieuwstraat 55

Postadres: Prinsstraat 13

B-2000 Antwerpen

Tel.: +32 (0)3 265 59 63

E-mail: steunpuntieni@uantwerpen.be

Website: <http://www.steunpuntieni.be>

Contact auteur:

Sarah Van den Broucke

HIVA, Onderzoeksinstituut van Arbeid en Samenleving

Parkstraat 47, B-3000 Leuven

sarah.vandenbroucke@kuleuven.be

+32 (0)16 37 78 56